

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

RAFAEL REYNALDO DE FREITAS VICENTE

REFORMA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: REFLEXÕES
DOS ECONOMISTAS

RAFAEL REYNALDO DE FREITAS VICENTE

REFORMA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: REFLEXÕES
DOS ECONOMISTAS

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Economia (NUPEC) do Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe (UFS) como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Economia.

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico

Orientador: Dr. Ricardo Lacerda de Melo

São Cristóvão - SE

2018

Ficha Catalográfica Elaborada pelo
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Sergipe

V632r

Vicente, Rafael Reynaldo de Freitas

Reforma do sistema previdenciário brasileiro: reflexões dos economistas / Rafael Reynaldo de Freitas Vicente; orientador Ricardo Lacerda de Melo. -- São Cristóvão, 2018.

72 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Sergipe, 2018.

1. Previdência Social – Brasil. 2. Economistas. 3. Previdência social - Legislação. I. Melo, Ricardo Lacerda de Melo, orient. II. Título.

CDU 364.3(81)

À Malu, minha família e amigos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que compartilharam esse momento de mudanças e buscas representando nessa dissertação. Do primeiro dia que pisei na Universidade Federal de Sergipe até o dia de hoje aprendi coisas além do ensino acadêmico.

Tenho uma imensa gratidão por fazer parte do programa e carrego com carinho os momentos que compartilhei com os professores e alunos do NUPEC. Fernanda Esperidião espero que com o passar dos anos eu possa retribuir tudo que me foi oferecido tanto pela coordenação quanto pelo corpo docente.

Tenho muito a agradecer ao meu orientador Ricardo Lacerda que apesar da distância me deu a segurança para continuar seguindo. Também sou grato a Marina Sartore, professora obrigado por me fazer pensar fora da caixa e disponibilizar parte do seu tempo para participar da minha banca.

A vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem.

Guimarães Rosa – Grande Sertão Veredas

RESUMO

O presente trabalho se propõe a analisar a reforma do sistema previdenciário social brasileiro. Para tanto, as discussões foram segmentadas em partes utilizando como método a revisão bibliográfica de autores, tais como: Oliveira et al. (1994), Rangel et al. (2009) e outros. A primeira parte tratou da reconstrução do sistema de previdência social e abrangeu o Decreto-Legislativo n.º 4.682, conhecido como Lei Eloy Chaves, homologado em 14 de janeiro de 1923, até a Constituição de 1954 – período representado pela baixa participação do Estado nas funções de administração e gerenciamento do sistema de previdência social. A segunda parte foi o recorte de 1960 até 1980, apresentando como a centralização do regime militar e o fim do milagre econômico influenciaram diretamente na estrutura de financiamento dos gastos previdenciários. Já no terceiro recorte, foram apresentados os efeitos da Constituição Federal de 1988 sobre o sistema de previdência social e as reformas efetuadas no período após a promulgação da constituição, abrindo espaço para apresentação da quarta parte, em que foram exibidos os argumentos utilizados para tratar da atual Proposta de Emenda Constitucional 287/16 do sistema de previdência social, proposta durante o governo de Michel Temer. A quinta e última parte tratou da participação dos economistas na reconstrução dos quatro recortes abordados anteriormente, procurando demonstrar qual é a participação destes no processo de reconstrução histórica do sistema de previdência social.

Palavras-chave: Previdência Social, Reforma da Previdência, Economistas.

ABSTRACT

The present paper proposes to analyze the reform of the Brazilian social security system. For this, the discussions were segmented into parts using as a method the bibliographic review of authors, such as: Oliveira et al. (1994), Rangel et al. (2009) and others. The first part dealt with the reconstruction of the social security system and covered Legislative Decree No. 4,682, known as the Eloy Chaves Law, homologated on January 14, 1923, until the 1954 Constitution - a period represented by the low state participation in functions of administration and management of the social security system. The second part was the cut from 1960 to 1980, showing how the centralization of the military regime and the end of the economic miracle directly influenced the financing structure of social security expenditures. In the third clipping, the effects of the Federal Constitution of 1988 on the social security system and the reforms made in the period after the promulgation of the constitution were presented, opening the space for the presentation of the fourth part, in which were presented the arguments used to deal with current Proposal for Constitutional Amendment 287/16 of the social security system, proposed during the government of Michel Temer. The fifth and last part dealt with the participation of economists in the reconstruction of the four cuts discussed above, trying to demonstrate their participation in the process of historical reconstruction of the social security system.

Keywords: Social Security, Pension Reform, Economists

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 Quantidade de Benefícios Concedidos entre 1986 a 2014.....	29
Figura 1.2 Valor acumulado das despesas com benefícios – Posição até dezembro – 1995/2014	31
Figura 1.3 Valor acumulado das receitas do FPAS Posição até dezembro – 1993/1995	32
Figura 2.1 % PIB com gastos em seguridade social.....	41
Figura 2.2 % dos gastos totais com seguridade social utilizados para o pagamento de aposentadorias	42
Figura 2.3 Pirâmide Etária do Brasil em 1988	44
Figura 2.4 Pirâmide Etária do Brasil em 2018	45
Figura 2.5 Previsão da Pirâmide Etária do Brasil em 2060.....	46
Figura 2.6 Evolução da receita e despesa e necessidade de financiamento do RGPS (em R\$ mi correntes e em % do PIB): 2018/2060.....	49
Figura 2.7 Gastos públicos com refinanciamento da dívida.....	53
Figura 3.1 Publicações nas principais mídias sobre a PEC 287/16	66

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 Reformas ocorridas no sistema de previdência social brasileiro entre 1930 a 1954.....	25
Quadro 1.2 Conclusões da pesquisa do terceiro recorte da reconstrução do sistema de previdência social.....	36
Quadro 2.2.1 Principais argumentos utilizados sobre a PEC 287/16.....	51
Quadro 2.2 Principais pontos da PEC 287/16.....	52
Quadro 2.3 Argumentos utilizados sobre a reforma.....	55
Quadro 3.1 Papel dos economistas.....	62

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-1 Demonstrativo da dívida ativa da união em 1968	22
Tabela 1-2 Dívidas ativas da união 1967/81	24
Tabela 2-1 Crescimento dos gastos do governo com políticas públicas	38
Tabela 2-2 Gastos das aposentadorias de homens e mulheres em 2018	47
Tabela 2-3 Desvinculações das Contribuições Sociais	54

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

PEC 287/16 – Proposta de emenda à Constituição Federal 287/16

CF/88 – Constituição Federal 1988

AEPS – Anuário Estatístico Previdência Social

CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensão

MTIC – Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

IAP – Institutos de Aposentadoria e Pensão

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 RECONSTRUÇÃO HISTÓRICA DAS REFORMAS DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	16
1.1 AS REFORMAS DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	17
1.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS REFORMAS EFETUADAS NO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL APÓS 1988.....	26
2 DISCUSSÃO SOBRE A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 287/16	37
2.1 OS WELFARE STATES E A INFLUÊNCIA INTERNACIONAL	37
2.2 OS ANTECEDENTES E A PEC 287/16	43
3 A PARTICIPAÇÃO DOS ECONOMISTAS BRASILEIROS E A PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	56
3.1 A PRESENÇA DOS ECONOMISTAS ANTES DA CF/88	57
3.2 OS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	62
CONSIDERAÇÕES FINAIS	67

INTRODUÇÃO

As reformas no sistema previdenciário social brasileiro acompanharam a mesma estrutura de centralização administrativa e financeira do Estado, criando vínculos entre a sustentabilidade das contas públicas e os gastos previdenciários (OLIVEIRA et al., 1994). Esta centralização administrativa é iniciada em 1930, quando os economistas brasileiros assumiram postos no governo – em especial nas agências de planejamento e desenvolvimento econômico (LOUREIRO, 2017).

A respeito da centralização pública dos benefícios e gastos do atual sistema de previdência social brasileiro, é necessário entender que as reformas anteriores são essenciais para compreender como se estrutura a discussão sobre as suas mudanças. Desta forma, na presente pesquisa, inicialmente foi apresentada a centralização do governo de Getúlio Vargas, em especial a vinculação por categoria profissional, que criou o espaço para ampliação pública no sistema de previdência social (RANGEL et al., 2009). Outro ponto é a ditadura militar iniciada em 1964, que centraliza os diferentes sistemas de previdência social solidificando o vínculo entre benefícios e gastos previdenciários com a sustentabilidade dos gastos públicos (OLIVEIRA et al., 1994). Por fim, a CF/88 que ampliou a possibilidade de universalização do sistema de previdência social e fortaleceu o debate sobre a tese da ingovernabilidade.

No âmbito internacional, a partir do século XX é possível observar maior influência dos economistas nas políticas governamentais, principalmente devido a uma construção institucional na qual a teoria econômica surge como solução para os problemas reais da sociedade civil (LOUREIRO, 2006). Entretanto, cada país desenvolveu sua própria maneira de lidar com a influência dos economistas nas políticas governamentais (CANTU, 2009). No Brasil, criou-se a imagem de que as teorias econômicas devem ser utilizadas como ferramentas práticas para entender qual o melhor planejamento econômico sustentável a longo prazo (LOUREIRO, 2006). Nesse contexto, a presença dos economistas em cargos públicos acaba por influenciar as políticas de planejamento econômico, inclusive o sistema de previdência (LOUREIRO, 2017).

Dado a reconstrução histórica do sistema de previdência social brasileiro e a participação dos economistas no ambiente nacional, o presente trabalho levanta algumas questões a serem discutidas. Dentre estas, destacam-se os principais argumentos sobre a reforma do sistema de previdência social e quais os principais argumentos utilizados pelos

economistas nesse processo, partindo da hipótese que esses são os influenciadores da construção desse sistema.

Desta maneira, a importância do trabalho é evidenciada no entendimento de que as dificuldades da abordagem estão na correlação das informações e na ausência de dados que tratam dos impactos sociais do sistema de previdência social nacional. Portanto, é válido ressaltar que, atualmente, a associação das teorias econômicas com a sociologia demonstra uma nova forma de abordagem do tema.

Metodologia

O primeiro passo do método utilizado consiste em uma análise das reformas do sistema de previdência social brasileiro. Em seguida, é apresentada a discussão atual sobre a reforma previdenciária e, por fim, é feita uma revisão de como os economistas passaram a influenciar a previdência.

Foram selecionados artigos científicos, dissertações, teses e reportagens cobrindo os séculos XX e XXI, mapeados de acordo com o envolvimento na discussão sobre o sistema de previdência social. Na construção dos capítulos foram observados autores das áreas do serviço social, sociologia e áreas afins, tais como: Maria Rita Loureiro, Francisco Eduardo Barreto de Oliveira, Sonia Draibe e outros. Esta seleção representou um esforço na busca pela multidisciplinariedade para tratar o termo.

No que diz respeito ao processo de seleção dos economistas, os critérios utilizados foram o envolvimento (teórico ou prático) com o sistema de previdência social e sua influência tanto no meio acadêmico quanto no meio político. Desta forma, foram selecionados os autores Paulo Sergio Braga Tafner, Fabio Giambiagi, Pedro Nery, Henrique Meirelles, Denise Gentil e outros.

De forma específica, no primeiro capítulo são citados os critérios utilizados para a reconstrução histórica do sistema de previdência – estes divididos em dois tópicos, em que o objeto de análise consiste em apresentar a influência do governo sobre o sistema de previdência social antes e após a CF/88. Apesar do período abordado ser extenso, considerando como marco a Lei Eloy Chaves, em 1923, e seguindo até momentos das mudanças dos ex-presidentes

Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, deve-se ressaltar o foco na centralização dos gastos previdenciários e no fortalecimento da tese da ingovernabilidade em tempos recentes.

Já no segundo capítulo, será enfocado os principais argumentos que tratam da reforma do sistema de previdência brasileira, evidenciando, também, quais os correspondentes aos economistas que estão envolvidos nessas discussões.

Por fim, o terceiro capítulo trará a análise tanto da construção da presença dos economistas no sistema político quanto como suas decisões afetaram direta ou indiretamente o sistema de previdência atual. O método será, então, a pesquisa qualitativa e quantitativa de grandes jornais, buscando selecionar e diferenciar os argumentos utilizados pelo defensores e críticos da reforma.

Tencionando trazer essa discussão para tempos atuais, serão utilizadas teorias e entrevistas dos economistas brasileiros sobre a atual reforma do sistema de previdência social, a fim de demonstrar como essa discussão é essencial para o atual cenário histórico do Brasil.

Isto posto, a construção do método dos três capítulos procura envolver elementos teóricos e práticos na reconstrução histórica do sistema de previdência do Brasil. Assim, busca-se responder como se estrutura a discussão sobre a reforma do sistema de previdência social e qual a participação dos economistas nesse processo.

1 RECONSTRUÇÃO HISTÓRICA DAS REFORMAS DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O atual sistema de previdência social brasileiro é regido pela Constituição Federal de 1988. Sua universalidade e uniformidade estão integradas ao tripé da seguridade social, cobrindo diversos riscos nesse âmbito, como aposentadoria, saúde e acidente de trabalho. Além da cobertura, o sistema de previdência também afeta o crescimento econômico e o gasto público, pois segundo apresentação do ex-Ministro da Fazenda Meirelles (2017), aproximadamente 8,1% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, em 2016, foi utilizado para o financiamento das políticas previdenciárias. Nesse contexto, se nada for feito até 2060, tal gasto representará 17,2%, afetando negativamente o crescimento econômico.

As discussões sobre a proposta de Emenda Constitucional 287/16, iniciadas durante o mandato do atual presidente do Brasil, Michel Temer, trouxeram à tona o debate sobre o equilíbrio entre os gastos previdenciários propostos pela CF/88 e o seu financiamento. Para a equipe econômica desse governo, existe uma instabilidade entre os benefícios e o alto custo financeiro das políticas previdenciárias, gerando recorrentes déficits financeiros e insustentabilidade econômica a longo prazo.

Por consequência, o sistema de previdência social volta a fazer parte da agenda política, classificado como uma das principais reformas econômicas a serem realizadas (GENTIL et al., 2017). No entanto, nem sempre foi função do Estado administrar as receitas, despesas e benefícios previdenciários, e tal configuração foi construída em meio a centralização pública do sistema de previdência social e a disputas pela expansão dos benefícios (OLIVEIRA et al., 1994).

Em vista disso, o foco desse primeiro capítulo é apresentar uma reconstrução histórica do sistema de previdência social e suas reformas, passando por três recortes históricos: Era Vargas, regime militar e pós CF/88. Inicialmente, o tratamento do sistema de previdência social brasileiro, durante o governo Vargas, trouxe a participação do Estado na vinculação pública ao sistema de previdência; durante o regime militar se fortaleceu a vinculação dos gastos previdenciários às contas públicas e, com a CF/88, tornou-se responsabilidade do Estado o papel de prover a universalização da previdência (RANGEL et al., 2009).

O método utilizado para essa reconstrução foi a análise de autores que tratam das reformas do sistema de previdência antes da CF/88, como Oliveira et al. (1994) e Rangel et al.

(2009). Também foi realizada uma análise da universalização e aumento do gasto com previdência proposto na constituição, utilizando dados do INSS e DATAPREV. Para embasar ainda mais esses dados, foram selecionados argumentos dos economistas Gentil (2006), Fagnani (2005), Nery (2016) e outros.

Ademais, o presente capítulo é importante para o trabalho como um todo, uma vez que analisa o sistema de previdência social brasileiro ao considerar que esse já passou por inúmeras reformas. Isto posto, trata-se de um ponto concebido como essencial para a compreensão da discussão sobre as atuais propostas de reforma do sistema de previdência social brasileiro.

1.1 AS REFORMAS DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

De acordo com o AEPS (2014), a participação do Estado no sistema de previdência social brasileiro é iniciada em 1888, com o Decreto n.º 9.912-A, que regulamentava o direito de aposentadoria dos trabalhadores dos Correios¹. Entretanto, o primeiro recorte utilizado na reconstrução histórica do sistema previdenciário é iniciado com a Lei Eloy Chaves (decreto homologado em 1923) e os efeitos da Grande Depressão (de 1929 a 1932) na estruturação do sistema de previdência social.

A estrutura desse sistema é caracterizada pela total autonomia dos estabelecimentos privados e públicos para criação dos seus próprios sistemas de aposentadoria, chamados Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP). Diferente dos dias de hoje, os CAPs eram caracterizados pela ausência da participação ativa do sistema político na gestão e administração dos regimes, pois tal função cabia aos colegiados compostos por empregados e empregadores (OLIVEIRA et al., 1994).

Desse modo, considerava-se o financiamento dos CAPs tripartite: o empregado e empregador contribuíam com uma parte e o Estado com uma taxa sobre os serviços prestados (OLIVEIRA et al., 1994). O regime de financiamento utilizado era o de capitalização², e a única forma de vinculação do empregado a uma aposentadoria se dava diretamente com a empresa, e não com a sua categoria profissional.

¹ Como pode ser observado no Apêndice A várias mudanças foram realizadas antes de 1923.

² Segundo Faro (1993), o regime de capitalização é um investimento individual, pois o valor aplicado, acrescido pela taxa proposta, será o valor recebido.

Em 1929, o Brasil e o mundo enfrentaram uma crise financeira, conhecida como a Grande Depressão, iniciada nos Estados Unidos da América e mantida até meados de 1932. É durante esse processo que o sistema financeiro de diversos países passa a ser regulado pelo Estado, produzindo uma mudança no paradigma predominante das políticas de livre mercado – entre elas, o sistema de previdência social público. Conforme Albuquerque Junior e Miranda (2002) evidenciam, o declínio do modelo de livre mercado deu força às teorias intervencionistas, apontando o Estado como solução para os problemas de desemprego, queda do bem-estar e baixo crescimento econômico.

Nesse cenário, a obra *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936), redigida por John Maynard Keynes, é apoiada nessa ideologia intervencionista. Para o autor, a longa ausência da ação estatal no restabelecimento do sistema econômico gerou impactos negativos no crescimento econômico e, portanto, a solução seria a intervenção estatal no processo de desenvolvimento do capitalismo, aumentando os investimentos públicos, influenciando na produção e elevando o consumo e a quantidade de empregos.

Desta forma, a conjuntura da Grande Depressão (1929-1932) foi propícia para o afrouxamento das práticas de não intervenção estatal e recrudescimento das políticas intervencionistas. Isto posto, pode-se dizer que apesar do caráter financeiro, a crise internacional teve impacto direto no sistema de previdência, pois ao aumentar a participação do Estado sobre o desenvolvimento econômico, se abriu espaço para intervenção estatal nas políticas previdenciárias.

Assim, a tendência de reestruturação do Estado liberal não intervencionista pode ser percebida na economia norte-americana com a implementação do New Deal (1933-1937). O plano, criado durante o governo de Theodore Roosevelt, não era contra os princípios da estrutura capitalista, mas implementou medidas intervencionistas relevantes para a área econômica e social – entre elas, o sistema de previdência público.

Nas palavras de Mazzuchelli (2009, p.237):

É possível distinguir cinco vetores de intervenção: a) medidas destinadas a apoiar e regulamentar o sistema bancário e financeiro (Emergency Banking Act, Glass-Steagall Banking Act, Truth-in-Securities Act; b) medidas de socorro e estímulo à agricultura (Agricultural Adjustment Act, Farm Mortgage Act, Farm Credit Act) c) medidas voltadas para a recuperação da indústria e o desenvolvimento regional (National Industrial Recovery Act, Tennessee Valley Authority Act); d) medidas ligadas à criação imediata de empregos, ao apoio aos mais necessitados e à redução da carga de endividamento das famílias (Civilian Conservation Corps, Federal Emergency Relief Act, Home

Owners Loan Act); e) medidas associadas ao abandono do padrão-ouro.

Segundo Farias (1997), além do investimento público no setor econômico, a perda de bem-estar da população norte-americana, causada também pela crise de 1929, desencadeou pressões sociais para implementação da previdência pública aos operários da indústria, comerciantes e idosos. Durante esse período, se destaca a Comissão Internacional do Trabalho (CIT), instituição que inicia a discussão sobre os benefícios da associação das políticas públicas de trabalho às políticas públicas de previdência (CARVALHO, J. L.; FARO, 1993).

No Brasil, a solução financeira ao colapso de 1929 foi um plano nacional desenvolvimentista semelhante ao New Deal, que tinha como princípio proporcionar o crescimento econômico por meio da intervenção estatal ³. Entretanto, diferente do caso estadunidense, nesse período os direitos dos trabalhadores foram ampliados de forma mais abrupta, sendo que as principais medidas criadas estão ligadas à expansão do sistema de previdência social, à regulamentação do salário mínimo, ao repouso remunerado e à fixação da jornada de trabalho de oito horas (DRAIBE, 1993).

Segundo Oliveira et al. (1994), tal momento foi propício para revisão da legislação dos sistemas de aposentadoria. E é nesse íterim de intervenção no desenvolvimento econômico nacional e centralização das políticas trabalhistas que o governo de Getúlio Vargas cria o Decreto n.º 19.433/1930, dando origem ao Ministério Indústria e Comércio (MTIC), primeiro órgão responsável pela supervisão e orientação dos CAPs.

A participação do MTIC é iniciada mediante proposta de diminuição da quantidade de empregados necessários para as empresas abrirem seus caixas de aposentadoria, permitindo, com isso, a criação de inúmeros⁴ CAPs – dentre os quais pode-se citar os mais relevantes, como portuários, telegráficos, de servidores públicos e mineradores. Apesar das mudanças, grande parte da população não tinha a possibilidade de participar do sistema de previdência, pois fazia-se necessário a vinculação direta à empresa (CARVALHO, J. L.; FARO, 1993).

Mediante a pressão dos sindicatos e dos trabalhadores, tem-se o decreto n.º 22.782/1933, responsável pela criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs). Os caixas ainda existiam, porém, os institutos apresentavam uma diferença crucial: a vinculação por categoria profissional, fator que permitia maior abrangência. Aliado a essa vinculação, a Constituição

³ Segundo Abreu (2002, p.88), este projeto é chamado de “endogenização das fontes de dinamismo de crescimento”.

⁴ De acordo com Oliveira et al. (1994), nesse momento havia cerca de 140 caixas em funcionamento.

Federal de 1934 estabeleceu para o sistema de previdência social uma gama de diversos benefícios além da aposentadoria, como serviços médicos e empréstimos para a construção de casas (CARVALHO, J. L.; FARO, 1993). Segundo Oliveira et al. (1994), a vinculação por categoria profissional e os diversos benefícios cobertos pelos IAPs gradativamente extinguem os caixas, até que em 1954⁵ o sistema gerenciado pelas empresas é extinto e substituído pelas instituições.

Essas mudanças iniciais representaram importantes passos na constituição do sistema previdência social. Porém, conforme apontado por Carvalho (2015), pode-se dizer que nesse recorte inicial, de 1923 a 1954, as políticas sociais e o sistema de previdência social nacional apresentavam baixo impacto redistributivo, desperdícios e ineficiências, pois o sistema de proteção brasileiro era socialmente pouco inclusivo, não focalizando as camadas que mais necessitavam desses auxílios.

Houve também uma contínua construção institucional em todo esse período. O Estado aparelhou-se em termos organizacionais e de coordenação econômica criando órgãos de planejamento, programas de metas ou planos setoriais, instituições e políticas de financiamento público, de fomento e de comércio exterior, normas e regulamentações específicas de preços, tarifas públicas, salários, concentração econômica, transferência de tecnologia, investimento estrangeiro direto e outras. Mas a articulação de todo esse aparato institucional e respectivos instrumentos era precária. (SUZIGAN; FURTADO, 2006, p.170).

Em razão disso, no que diz respeito ao sistema de previdência social este recorte inicial é caracterizado pela sua transformação em um benefício, ligado a diversos incentivos públicos e vinculado à sua categoria profissional. De certa forma, tais características se assemelham à configuração dos tempos atuais. Outra característica importante a ser ressaltada é que a organização administrativa dos IAPs era mantida como uma função fora do contexto público e fragmentada entre os diferentes institutos (OLIVEIRA et al., 1994). Em vista disso, a fragmentação financeira dos diferentes planos de aposentadoria demonstra o quanto a configuração dos IAPs ainda estava distante do atual sistema de previdência, principalmente devido a capacidade de cada instituto em estabelecer seu próprio financiamento.

As diferenças entre a capacidade financeira dos diversos regimes de aposentadoria perduraram até a aprovação da Lei Orçamentaria Previdência Social (LOPS), promulgada em

⁵ Segundo Oliveira et al. (1994), em 1954 foram reunidos os últimos 23 caixas, extinguindo esse sistema.

1960, e da unificação dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1967. Essas duas reformas são contribuições importantes para apresentação do segundo recorte na reconstrução do sistema de previdência social, e suas principais características estão descritas nas palavras de Rangel et al. (2009, p.43):

A importância da LOPS residiu na uniformização das contribuições, bem como das prestações de benefícios dos diferentes institutos. A alíquota de contribuição dos empregados e dos empregadores ficou estabelecida em 8% do salário de benefício. Além disso, os benefícios foram uniformizados entre as várias instituições e o Estado passou a ser encarregado do pagamento de pessoal e dos encargos sociais correspondentes à administração do Sistema Previdenciário e à cobertura de eventuais insuficiências financeiras. Isto significou, em termos de regime de financiamento, o traspasse de regime de capitalização coletiva para regime de repartição simples. A unificação institucional, porém, foi efetivada apenas em 1966 com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), durante o regime militar. O novo órgão, instalado no princípio do ano seguinte, reuniu na mesma estrutura os IAPs até então existentes.

Nesse ponto, inicia-se o segundo recorte na reconstrução histórica do sistema de previdência social, caracterizado pela centralização política produzida pela ditadura militar, no período de 1964 a 1985. Segundo Hobsbawm (1995), em âmbito internacional, a década de 60 é marcada pela era dourada das políticas sociais, principalmente devido a ampliação dos benefícios oferecidos pelo Estado, inclusive no sistema de previdência social.

Além do auxílio social provido pelo investimento público, os gastos com políticas sociais criam um canal para ampliação da demanda agregada, passando a representar um importante componente do crescimento econômico (BEHRING, 2009). Nesse contexto, a participação da transferência de recursos públicos para as políticas sociais fortalece o consumo, criando um caráter econômico aos gastos com previdência. A esse respeito, Abrahão (2012, p.1033) expõe que:

O processo de gasto fortalece o circuito de multiplicação de renda, pois tais extratos tendem a consumir menos importados e poupar menos, o que implica em maior propensão marginal a consumir, em geral, com mais produtos nacionais, em particular, o que propicia maiores vendas, mais produção e mais empregos gerados no país. O gasto com políticas sociais, portanto, tem reflexo de caráter estritamente econômico em dois sentidos: i) em termos de seu multiplicador para o crescimento do PIB e da renda das famílias ii) também na distribuição da renda.

Assim, as políticas sociais e previdenciárias se tornaram peças fundamentais para o

processo de desenvolvimento do crescimento econômico. Ainda conforme Abrahão (2012), esta tendência é observada com a ampliação de recursos físicos e financeiros advindos dos gastos sociais, demonstrando o papel estratégico das políticas de cunho social para o desenvolvimento econômico.

Segundo Draibe (1998), a manifestação das diferenças pode ser percebida nas proporções de inclusão ou exclusão dos programas e nas relações do sistema social com o sistema político burocrático. No Brasil, o INPS possuía personalidade jurídica e era dirigido por um presidente nomeado em comissão e em solenidade realizada pelo Presidente da República. Suas principais funções estavam relacionadas às pensões, aos auxílios, abonos e pecúlios, ao salário-família e salário-maternidade, bem como aos seguros de acidente de trabalho (DECRETO-LEI Nº72, de 21 de novembro de 1966).

Desta forma, além da solidificação de maior gama de benefícios previdenciários, nesse momento são criados os primeiros instrumentos para integrar as políticas públicas de desenvolvimento ao orçamento da administração pública nacional, tal como a unificação do custeio do sistema de previdência social. A centralização do custeio permitiu que o governo usasse as reservas dos antigos institutos superavitários para cobrir a deficiência daqueles que não conseguiam manter seu financiamento, assumindo a responsabilidade da sustentabilidade financeira do sistema previdenciário (OLIVEIRA et al., 1994).

Como pode-se observar na tabela, em 1968 o déficit dos diferentes IAPs já estava sendo somado ao total do demonstrativo da dívida da união, mostrando o vínculo financeiro do sistema de previdência às contas públicas.

Tabela 1-1 - Demonstrativo da dívida ativa da união em 1968⁶

Institutos de previdência	Dívida ativa
IAPC	72.754.356,43
IAPI	97.288.647,41
IAPM	212.160.459,74
IAPFESP	14.804.351,61
IAPETC	904,53
SUSERPS	3.727.573

⁶ Saldos em Cr\$ Balanço dos ex-institutos em 31.12.68

Fonte: Adaptado de Oliveira et al. (1994, p.4).

Nesse segundo recorte da reconstrução do sistema de previdência social, foi apresentada a vinculação dos gastos dos diferentes IAPs ao INPS, concentrando o gasto previdenciário ao público. Este momento também representa a substituição do regime de capitalização por um único regime de repartição simples (2009 et al., 1998). Nesse modelo, o Estado é responsável pela gestão, administração e financiamento dos recursos e encargos (OLIVEIRA et al., 1994).

Além da unificação do custeio, a década de 70 é caracterizada pelo aumento da cobertura do sistema de previdência social; a exemplo, cita-se o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), criado em 1971 (FARIAS, 1997). A partir de então, outras classes trabalhistas passaram a ser contempladas:

No ano seguinte foram incluídos os empregados domésticos, em 1973, os jogadores profissionais de futebol e em 1974, os trabalhadores temporários nas empresas. Também neste último ano, os maiores de 70 anos e os inválidos que não possuíam cobertura previdenciária passam a ser elegíveis, independentemente de contribuição, a uma renda mensal vitalícia. (OLIVEIRA et al., 1994, p.6).

Em 1974, ainda sobre o argumento de ampliação do alcance da assistência e melhora do planejamento dos gastos previdenciários, as funções do INPS são desdobradas em três órgãos: o Instituto de Administração da Previdência Social, encarregado pela gestão administrativa; o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social; e, por fim, o próprio INPS, responsável pela administração dos benefícios previdenciários e assistenciais (RANGEL et al., 2009, p. 6).

Em 1977, esses três órgãos são unificados no Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) (OLIVEIRA et al., 1994). Tal sistema representava uma tentativa de centralização dos gastos previdenciários e, também, mais uma aposta na universalização dos benefícios do sistema de previdência social, como observado por (CLOVIS; FARO, 1993, p. 77):

A Previdência Social tornava-se mais abrangente a cada reforma, tanto em termos de empregados segurados, como de funcionários por ela empregados e do volume de recursos por ela administrado. As reformas sucediam-se, como resposta míope da burocracia à pouca eficácia do sistema, permeado de graves ineficiências funcionais e administrativas.

A expansão dos sistemas de previdência social foi tamanha que, ao final da década de 70, grande parte da população tinha a possibilidade de requerer o benefício da aposentadoria. Apesar da ampliação da cobertura e rede de amparo, Gentil (2006) afirma que a desfragmentação do sistema de previdência social deste segundo recorte ainda representava um importante ponto a ser vencido.

Como pode-se observar na Tabela 2, a partir de 1970 as dívidas ativas da união dispararam, principalmente devido ao baixo desempenho econômico e menor quantidade de trabalhadores contribuindo para o sistema de previdência social (OLIVEIRA et al., 1994). Tal fato acarreta em uma pausa nas medidas de expansão da previdência social deste segundo recorte (RANGEL et al., 2009)

Tabela 1-2 Dívidas ativas da união 1967/81⁷

Ano	Saldo devedor
1967	590.364.959,83
1968	900.129.529,40
1969	1.115.289.178,28
1970	1.466.860.512,75
1971	1.830.323.760
1972	2.278.905.951,67
1973	2.790.662.915,91
1974	4.225.749.031,92
1975	7.830.519.516,58
1976	14.665.353.296,13
1977	22.004.038.434,46
1978	33.695.343.407,97
1979	56.874.708.459,95
1980	99.195.737.923,15
1981	170.931.457.992,75

Fonte: Adaptado de Oliveira et al. (1994, p.8).

Para Oliveira et al. (1994), o aumento dessa dívida, apresentado na Tabela 1.2, está relacionado à expansão da universalidade do sistema de previdência social não acompanhada por mecanismos de contrapartida capazes de financiar o aumento das despesas públicas, pois se acreditava que a conjuntura do milagre econômico seria apropriada para sustentar a expansão dos gastos com a previdência. Ainda segundo os autores, as principais razões do endividamento

⁷ Saldo devedor valores corrente em Cr\$.

do sistema previdenciário eram o aumento das despesas com benefícios, as políticas de reajuste salarial e a má utilização dos recursos.

A vinculação financeira dos gastos públicos ao sistema de previdência funciona como um multiplicador do endividamento público, provocado pela recessão internacional, ausência de capital estrangeiro e fim do Milagre Econômico em 1973. Desta maneira, a recessão pós Milagre Econômico comprometeu o equilíbrio financeiro do sistema de previdência social, visto que as previsões para 1985 indicavam déficit superior ao anunciado, fortalecendo a perspectiva de inviabilidade financeira das políticas previdenciárias e comprometendo os gastos públicos (FAGNANI, 2005).

Com isso, pode-se dizer que ao fim desse segundo recorte a sustentabilidade financeira do sistema de previdência estabeleceu uma conexão direta com a conjuntura econômica do governo, criando o argumento da sustentabilidade das contas públicas. Entretanto, com o fim do milagre econômico, o movimento de expansão da cobertura do sistema de previdência, iniciado durante a década de 60, é pausado, e os aumentos dos benefícios só serão retomados com as mudanças na seguridade social promovidas pelas demandas sociais após o fim da ditadura militar (RANGEL et al. 2009).

Como pode-se observar no Quadro 1, o período anterior a aprovação da CF/88 apresenta importantes reformas no sistema de previdência social, principalmente no que tange a vinculação pública e unificação dos diferentes regimes de previdência social.

Quadro 1.1 – Reformas ocorridas no sistema de previdência social brasileiro entre 1923 a 1984

ANO	LEIS E ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS	MUDANÇAS
1923 a 1954	<ul style="list-style-type: none"> □ CAPs □ IAPs □ CF 1934 □ CF 1954 	<ul style="list-style-type: none"> □ Início da vinculação pública ao sistema de previdência social; □ Sistema de previdência com uma gama de diversos benefícios além da aposentadoria. □ Fragmentação financeira dos diferentes planos de aposentadoria
1960 a 1984	<ul style="list-style-type: none"> □ INPS □ LOPS □ PRORURAL 	<ul style="list-style-type: none"> □ Unificação dos diferentes regimes de benefícios do sistema de previdência social; □ Unificação do custeio dos gastos previdenciários;

		<ul style="list-style-type: none"> □ Aumento na cobertura dos benefícios para os trabalhadores rurais; □ Crise internacional e queda nos gastos com o sistema de previdência social.
--	--	--

Fonte: Elaboração Própria.

O tópico a seguir diz respeito ao terceiro recorte e representa o último ponto na reconstrução histórica do sistema de previdência social. É nele que serão tratadas as mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988, a discussão da insustentabilidade dos gastos previdenciários e as reformas efetuadas em tempos recentes.

1.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS REFORMAS EFETUADAS NO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL APÓS 1988

A redemocratização é o ponto de partida deste terceiro recorte da reconstrução histórica do sistema de previdência social. Nesse ínterim, em 1987 é criada a Assembleia Nacional Constituinte, com intuito de elaborar uma constituição democrática, composta por 559 congressistas responsáveis em ouvir inúmeras lideranças sociais entre deputados e senadores.

Nesse momento, a mobilização social e a opinião popular tiveram forte influência sobre a formação da constituição democrática (VERSIANI, 2010). Os congressistas tinham como princípio a construção de uma constituição que arcasse com o longo período de esquecimento das questões sociais do governo brasileiro (MARQUES; MENDES, 2004). Tal participação pode ser destacada pelo discurso do Presidente da Assembleia Constituinte, Ulysses Guimarães, na promulgação da CF/88:

Hoje, 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou. (Aplausos). A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos Poderes. Mudou restaurando a federação, mudou quando quer mudar o homem cidadão. E é só cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006).

Durante seu discurso, Ulysses Guimarães destaca que 25% do total da população brasileira é analfabeta, que o passado histórico brasileiro é único e considera as diversas injúrias causadas ao longo desse processo. Assim, a CF/88 representava a quebra deste ambiente e da longa carência das preocupações sociais do Estado Brasileiro (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006).

Um dos exemplos das garantias e universalidades homologadas na CF/88 é a seguridade social, característica que está presente dentro do tripé já mencionado, conforme art. 194:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Para garantir a expansão dos gastos com saúde, cobertura dos gastos previdenciários e assistência social, o financiamento do sistema de seguridade social também passa por mudanças, ampliando a sua forma de financiamento. O financiamento do tripé da seguridade social está presente no art. 195, conforme demonstrado logo abaixo:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

Para Draibe (1993), os arts. 194 e 195 são considerados a representação das demandas sociais desse período, pois é o momento em que o Estado brasileiro cria uma estrutura legal para ação na previdência e seguridade social. Com isso, consolida-se um sistema fiscal que combine crescimento econômico com erradicação da pobreza.

A estrutura do sistema de previdência social brasileiro, constituído em 1988, estava dividida no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e previdência complementar – RGPS e RPPS são os regimes de previdência social públicos e apresentam diferentes configurações, sendo o primeiro para trabalhadores do setor privado e o segundo para trabalhadores com vínculo público. Desta forma, a base de benefícios e financiamento da previdência social pública não é unificada (RANGEL et al. 2009).

Ainda, o RGPS é responsável pela organização dos benefícios dos trabalhadores vinculados à CLT, já o RPPS é o sistema de previdência social dos funcionários públicos. Acerca disso, Rangel et al. (2009) complementam que apesar desta fragmentação, o sistema de previdência é parte da primeira experiência pública brasileira de universalização dos direitos de cidadania. Isto é, estabelece uniformidade dos benefícios entre a população urbana e rural, irredutibilidade do valor dos benefícios e universalidade da cobertura e atendimento.

Desta forma, neste último recorte serão observadas as reformas no sistema de previdência social pós constituição – especificamente o RGPS, devido a capacidade de

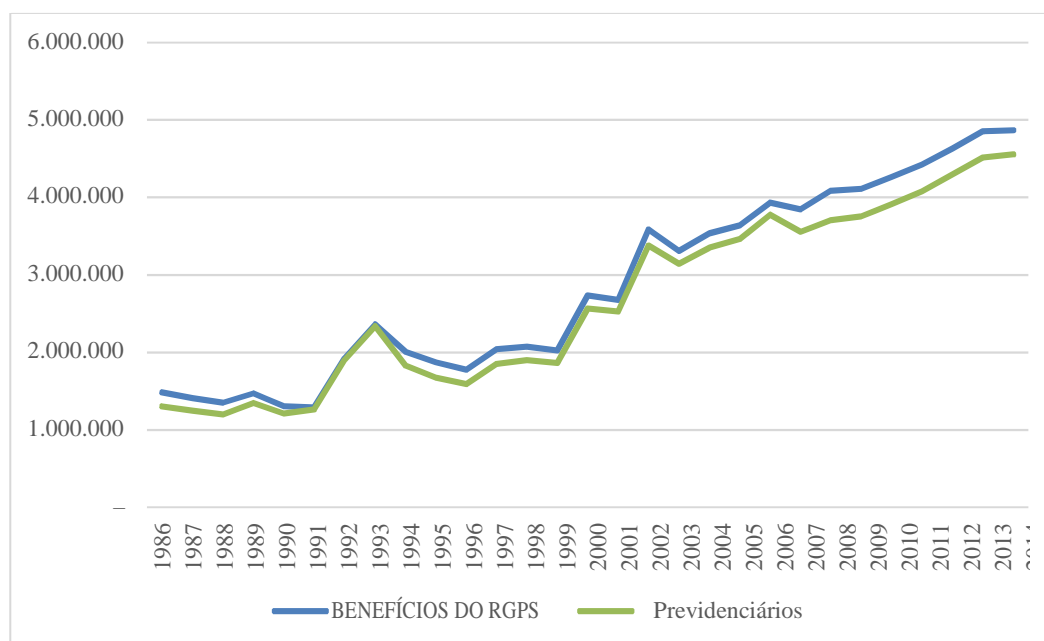
abrangência dos seus benefícios e seu impacto sobre os gastos no sistema de previdência social. Atualmente, os benefícios com RGPS atingem cerca 40 milhões de contribuintes, e seus principais benefícios estão presentes no art. 201:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

- I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
- II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

Pode-se observar que os direitos oferecidos pelo RGPS, a partir da CF/88, se desvinculam do caráter social trabalhista, passando a ter um contexto de direito à cidadania (RANGEL et al., 2009). A cobertura dos benefícios, como observado no art. 201, incluem desemprego, auxílio reclusão, pensão por morte e aposentadoria e outros. Entretanto, apesar da diversificada gama de benefícios em 2014 – e em grande parte do período entre 1986 até 2014 –, cerca de 94% dos benefícios concedidos pelo RGPS são frutos previdenciários, tais como: auxílios doença, reclusão, acidente e aposentadoria.

Figura 1.1 Quantidade de Benefícios Concedidos entre 1986 a 2014



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do AEPS (2014).

De 1986 até 2014 houve um acréscimo de cerca de 29% nos benefícios concedidos pelo RGPS. Tal aumento é fruto das medidas de universalização definidas após a CF/88, inflando o número de participantes que poderiam requerer diferentes tipos de benefícios (OLIVEIRA et al., 1994). Desta forma, a partir de uma breve observação referente aos benefícios concedidos após 1988, é possível inferir que a CF/88 representa um marco na cobertura do sistema de previdência social, ampliando a quantidade de auxílios, aposentadorias e outros.

Para tratar com maior especificidade o foco desse recorte, é necessário o estabelecimento dos gastos com aposentadoria como principal objeto de análise. A estrutura do art. 201 determina duas formas básicas de obter o direito à aposentadoria: a) pelo tempo de contribuição, sendo trinta e cinco anos para homens e trinta anos para mulher; e b) pela idade mínima de sessenta e cinco anos para homens e sessenta anos para mulheres – porém, neste caso, é necessário que seja comprovado quinze anos de contribuição.

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

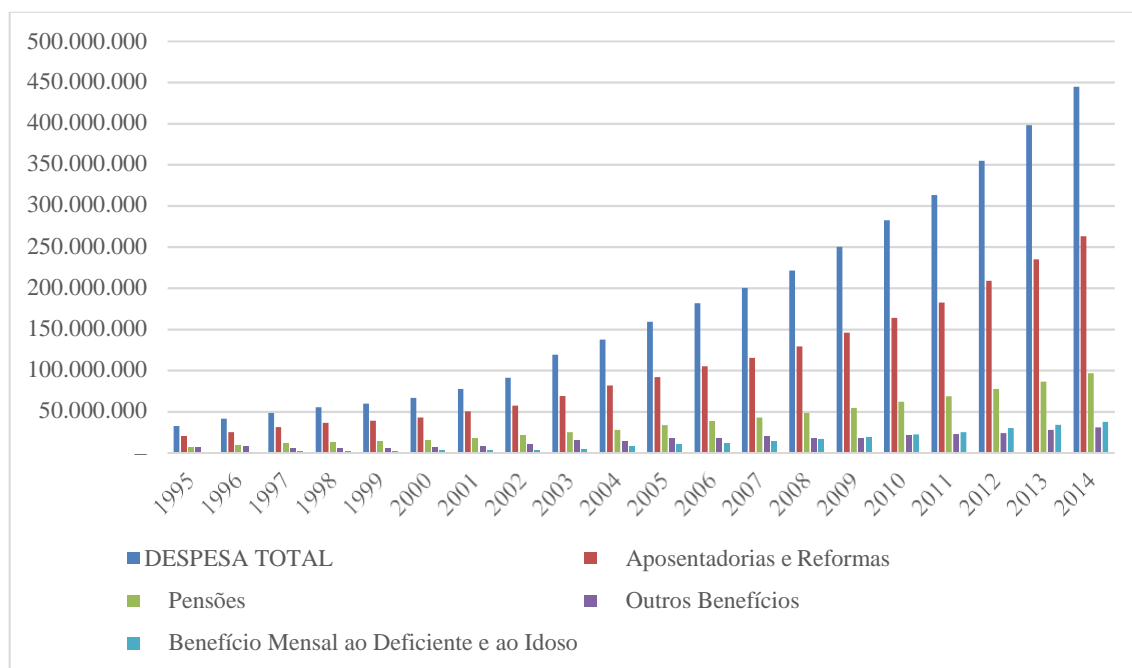
§ 8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Desta forma, este último recorte da reconstrução histórica do sistema de previdência social tratará das reformas nos benefícios considerados tipicamente previdenciários, como o sistema de aposentadoria (NERY, 2016).

No que diz respeito à estrutura de custeio, o IAPAS e o INPS são unificados no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), responsável pelo recolhimento das contribuições sociais arrecadas pelo governo (GENTIL, 2006). Quanto a receita, para equilibrar o aumento dos gastos previdenciários com benefícios concedidos foi feita uma diversificação da base de financiamento. Assim, as principais fontes de recursos sociais para os gastos públicos com previdência social, após a CF/88, passaram a ser Contribuições para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e outros (FAGNANI, 2005). Outra forma de financiamento dos gastos é a contribuição obrigatória ao INSS pelo meio do salário e folha de pagamento.

Durante a CF/88, o Presidente da República da época, José Sarney, e o então Ministro da Fazenda, Maílson Nóbrega, criticavam o aumento do gasto público com o sistema de previdência social e seguridade social proposto pela constituição. Para ambos, tais gastos não estavam sendo acompanhados por mecanismos eficientes de arrecadação, desenvolvendo um déficit a longo prazo – o que influenciaria os outros gastos da União, diminuindo o orçamento público e tornando o Brasil ingovernável.

Figura 1.2 Valor acumulado das despesas com benefícios – Posição até dezembro – 1995/2014



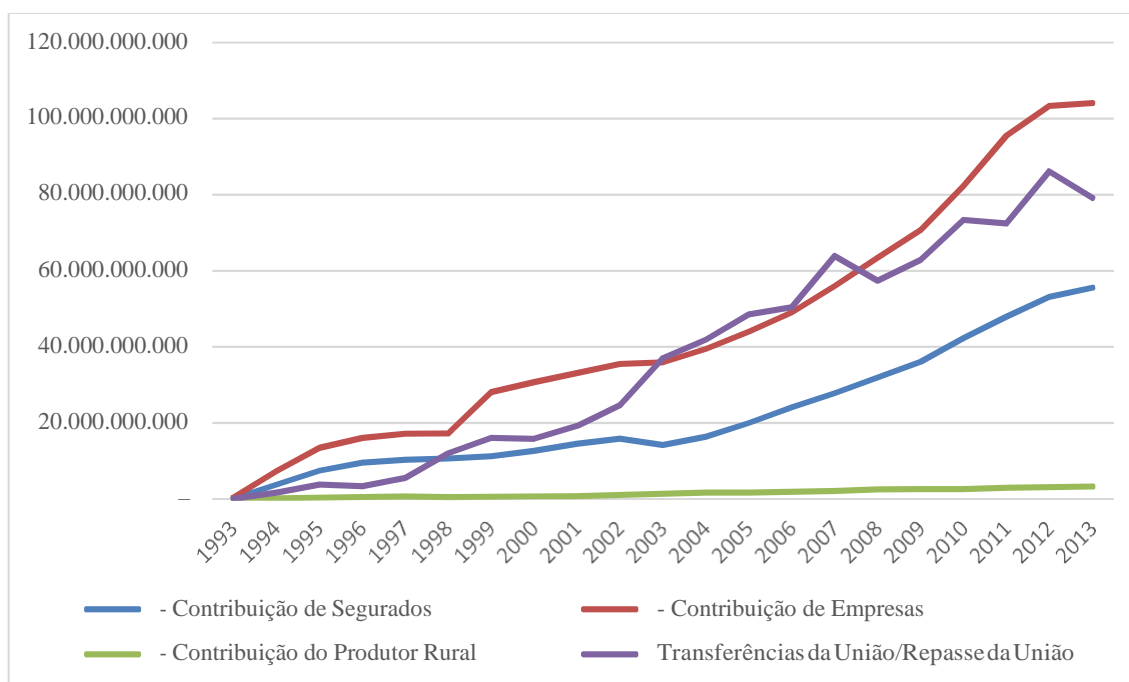
Fonte: INSS e Balancete Analítico Acumulado.

Para os economistas ligados à tese da ingovernabilidade, o efeito desse aumento na quantidade de benefícios é o aumento dos gastos públicos com o sistema de previdência social. Consequentemente, isso interfere na perda de eficiência do livre mercado, devido a destruição de capital com políticas previdenciárias (TAFNER; GIAMBAGI, 2007).

Outro ponto da criação destes novos impostos é o aumento da arrecadação para cobrir os gastos previdenciários. Por determinação da receita, aumenta-se a carga tributária para o empresário, que por sua vez repassa esse custo para o produto final – o que afeta diretamente o poder de consumo da sociedade (OLIVEIRA et al., 1994).

Em relação ao financiamento do sistema de previdência social, pode-se observar o aumento do valor arrecado, conforme demonstrado na Figura 1.3.

Figura 1.3 Valor acumulado das receitas do FPAS Posição até dezembro - 1993/1995



Fonte: DATAPREV, SINTESE, Sistema GEA, Sistema ARPA e Sistema de Controle Financeiro.

Como pode-se observar na Figura 1.3, dentro do financiamento do RGPS o valor arrecadado é principalmente sobre as contribuições das empresas e as transferências da união. Nesse sentido, a perda de eficiência e o aumento da arrecadação torna o sistema de previdência um dos principais motivos das críticas para empresários, pois a elevação dos gastos tributários com gastos previdenciários leva ao aumento dos impostos trabalhistas.

Por isso, desde a constituição instaurada em 1988 o sistema de previdência social passou por diversas mudanças. A exemplo, tem-se a tentativa de unificar os benefícios do RGPS ao RPPS, entretanto, esta mudança estrutural se mostrou impossível devido a influência dos lobbies políticos dos funcionários públicos (AMARO E MENEGUIM, 2008).

A primeira mudança que realmente afeta o sistema de previdência social, em 1994, é o Fundo Social de Emergência (FSE), que desvincula parte da receita da seguridade social para outros gastos públicos. Com as mudanças, esta maneira de desvinculação da receita evoluirá até atingir cerca de 20% do valor da seguridade social (LOURENÇO; LACAZ; GOULART, 2017; MARQUES; MENDES, 2004).

Ainda em busca da sustentabilidade econômica do sistema de previdência pós CF/88, a Emenda Constitucional nº 20 foi criada em 1998 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. A EC 20 é fruto da primeira tentativa citada anteriormente, conhecida por buscar a

sustentabilidade dos gastos com RGPS e RPPS (LOURENÇO; LACAZ; GOULART, 2017).

Algumas das principais mudanças, segundo Gentil (2006, p. 136), foram: a) necessidade de comprovar tempo de contribuição; e (b) fixação do teto dos benefícios para o RPPS.

Acerca da aposentadoria por tempo de contribuição, um ponto importante a se destacar é que a EC 20 permitiu a criação do Fator Previdenciário⁸, apresentado pela economista Solange Paiva Vieira, que tinha como intuito a diminuição da quantidade de aposentadorias antes da idade mínima a partir da queda do valor final do benefício a ser recebido, caso pedisse aposentadoria mais cedo (PINHEIRO; VIEIRA, 1999). A fórmula utilizada é a seguinte:

$$F = \frac{S_b \times M}{S_b} \times \left(1 + \frac{f + T_c \times a}{100}\right)$$

Atualmente, este fator permanece como essa fórmula, em que as variáveis são, segundo Pinheiro e Vieira (1999, p.4):

S_b = salário benefícios;
M = média dos 80% dos salários de contribuição do indivíduo;
f = fator previdenciários (valor fixo definido pelo INSS);
T_c = tempo de contribuição de cada segurado;
a = alíquota de contribuição;
E_s = expectativa de sobrevida na data de aposentadoria, informação fornecida pelo IBGE.

Assim, de forma resumida, para saber o montante total referente à aposentadoria por tempo de contribuição multiplica-se 80% dos maiores salários recebidos durante o tempo de contribuição pelo fator previdenciário. Segundo Gentil (2006), a aprovação do fator previdenciário influenciou negativamente os benefícios constituídos com a constituição, afetando a idade de aposentadoria. Ainda nas palavras da autora:

Há casos, como os daqueles que se aposentaram com idade de 45 anos, em que o fator chega a reduzir em 40% o valor das aposentadorias. Mesmo os que trabalharam até 60 anos não conseguiram receber o teto do benefício previdenciário (atualmente de R\$2.801,56). O valor real médio dos benefícios

⁸ A EC 20 retira a legalidade constitucional do cálculo do valor dos benefícios, permitindo a criação do Fator Previdenciário (LOURENÇO LOURENÇO; LACAZ; GOULART, 2017, p.473).

em 2005 voltou aos níveis de 1999, apesar dos aumentos reais do salário mínimo, cujos efeitos foram anulados por causa da aplicação do fator previdenciário. (GENTIL, 2006, p.143)

A aprovação do fator previdenciário foi considerada uma vitória para o governo de FHC. Outra medida que afetou a sustentabilidade do sistema de previdência durante o governo do ex-presidente é o Fundo de Estabilização Fiscal, criado em 1997, e a Desvinculações da Receitas da União (DRU), criada em 2000. Ambos são fruto do FSE e suas bases são as desvinculações das receitas da seguridade social (MARQUES; MENDES, 2004). Assim, tais desvinculações dos gastos sociais afetam o financiamento do sistema de previdência social, diminuindo a receita para o pagamento dos gastos previdenciários (FAGNANI, 2005).

A esse respeito, Lourenço, Lacaz e Goulart (2017) ressaltam que o Partido dos Trabalhadores (PT) foi contra a DRU. No entanto, é durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) que se fortaleceu reformas no sistema de RPPS, como a Emenda Constitucional n°41, criada em 2003. Esta EC foi aprovada durante o governo do ex-presidente Lula sobre a tentativa de equilibrar os benefícios do RPPS ao do RGPS, e tinha como principal medida aumentar o tempo de contribuição dos servidores públicos. Encerrando as mudanças no sistema de previdência social, as autoras apontam que a ex-presidente Dilma Rousseff foi responsável pelo fortalecimento do discurso a favor da previdência particular, por meio da criação de novos fundos de pensão complementar e limitação do benefício ao teto do INSS.

Sob os governos petistas, ao se estipular um teto para as aposentadorias (Regime Geral e Próprio) visou-se estimular a previdência privada, de caráter individual (aberta), além de estimular segmentos de trabalhadores de empresas estatais e de sindicatos, bem como centrais sindicais, a gerirem o sistema de previdência privado, comumente denominado fundos de pensão. (LOURENÇO; LACAZ; GOULART, 2017, p.475)

Neste último recorte da reconstrução histórica do sistema de previdência social, vale-se ressaltar que além das iniciativas na previdência social, a organização das políticas sociais de FHC, Lula e Dilma centralizaram as ações sociais no Governo Federal. Com isso, surgem outros sistemas sociais unificados além do RGPS, tais como: Sistema Único de Saúde (1990), Programa Bolsa Família (2003) e Minha Casa Minha Vida (2009).

Para os economistas ligados à tese da ingovernabilidade, as reformas propostas pela CF/88 desestabilizaram os gastos públicos com políticas sociais, levando ao desequilíbrio das

contas públicos (TAFNER; GIAMBIAGI, 2007). Desta forma, as mudanças ocorridas na década de 90 são necessárias para o contínuo do financiamento sustentável do sistema de previdência social.

Segundo Lourenço, Lacaz e Goulart (2017), as mudanças no sistema de previdência social após a CF/88, propostas por FHC e Lula, representaram um desmonte das medidas universalizantes da previdência social iniciadas em 1988. Quanto a isso, Gentil (2006) corrobora com a perspectiva e ainda ressalta que as reformas efetuadas durante a década de 90 caminharam em sentido contrário à universalização proposta pela CF/88.

A crítica a este modelo de gestão do sistema de previdência social e outras políticas sociais é que a centralização no âmbito federal contribuí com a exclusão da população, dos sindicatos e movimentos sociais na participação direta do esboço, elaboração e desenvolvimento das políticas previdenciárias e sociais. Esse fator acaba propiciando a incidência e a determinação de políticas menos específicas, bem como crescimento de burocratização para aplicação de novos instrumentos sociais (DRAIBE, 2003).

Ainda dentro desse contexto de elucidação da construção da previdência social brasileira, cabe acentuar que foi com a CF/88 que houve efetiva abrangência do tratamento constitucional dado à Previdência Social, utilizando pela primeira vez o termo "Seguridade Social", no intuito de corresponder a um conjunto de ações integradas envolvendo Saúde, Assistência e Previdência Social. A seguir, no Quadro 1.2 é feito um breve resumo dos pontos apresentados:

Quadro 1.2 Conclusões da pesquisa do terceiro recorte da reconstrução do sistema de previdência social

ANO	LEIS E ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS	MUDANÇAS
1988 a 2014	<ul style="list-style-type: none"> □ CF 1988 □ EC 20 □ EC 44 	<ul style="list-style-type: none"> □ Estado toma para si a responsabilidade do sistema de previdência social □ Proposta de universalização do sistema de previdência social □ Fortalecimento da tese da ingovernabilidade e as reformas pós constituição devido ao aumento dos gastos previdenciário □ Tentativa de aumentar o tempo de contribuição através do fator previdenciário □ Início das desvinculações da Receita da União

Fonte: Elaboração Própria.

Por fim, como pode-se observar, é possível segmentar o recorte da reconstrução histórica do sistema de previdência social em três partes, como demonstrado no decorrer deste capítulo. Neles, a reconstrução histórica do sistema de previdência brasileira é marcada por mudanças em sua estrutura, fruto de um processo histórico. Em seguida, no Capítulo 2, apresentam-se os argumentos de economistas sobre a reforma da previdência social, pautados em estudiosos como Fagnani (2005), Gentil (2006), Tafner e Giambiagi (2007), Meirelles (2017), Nery (2016) e outros.

2 DISCUSSÃO SOBRE A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 287/16

As políticas sociais realizadas por FHC, Lula e Dilma ampliaram a inclusão em serviços públicos de educação, saúde e infraestrutura, aumentando a responsabilidade do Estado com os segmentos sociais mais pobres e marginalizados da população brasileira. A respeito do sistema de previdência social, a universalidade proposta pela CF/88 caminhava com a finalidade de garantir um bem-estar social mínimo, fortalecendo a participação do Estado na administração da receita, gastos e benefícios previdenciários (RANGEL et al., 2009).

Como apresentando no capítulo anterior, este aumento da participação do Estado resultou em maiores gastos públicos com políticas de cunho social, o que fortaleceu o argumento de busca pela sustentabilidade dos gastos com políticas sociais e abriu espaço para as reformas no sistema de previdência. Entretanto, as reformas previdenciárias sustentadas no argumento de busca pela sustentabilidade econômica da previdência social caminharam em um percurso contrário ao proposto pela CF/88, diminuindo os benefícios propostos pela carta magna (GENTIL, 2006).

Para Nery (2016), apesar das mudanças mostradas no primeiro capítulo, os pontos cruciais que influenciam o déficit da previdência não foram solucionados. O autor ressalta, também, que ainda existem certos problemas estruturais relativos à aposentadoria por tempo de contribuição, à distinção de gênero e ao baixo crescimento da economia brasileira. Para o relator da atual reforma, deputado Arthur Oliveira Maia, e para o ex-ministro da previdência social, Marcelo Caetano, a reforma do sistema de previdência social (PEC 287/16) deve solucionar esses problemas estruturais.

No ponto de vista de Loureiro (2017), as reformas do sistema de previdência ocorridas na década de 90 são impactos da globalização do mercado brasileiro e da dependência do capital estrangeiro. Desta forma, para entender a busca nacional pela sustentabilidade econômica dos gastos previdenciários é necessário observar a influência econômica dos movimentos sociais internacionais. Por isso, para compreender a PEC 287/16, o recorte seguinte apresenta a influência dos Welfare States no aumento dos gastos públicos com políticas sociais e seus impactos sobre a previdência, utilizando dados internacionais de países pertencentes a OCDE.

2.1 OS WELFARE STATES E A INFLUÊNCIA INTERNACIONAL

No âmbito internacional, o ocidente do século XX, à época, se deparou com a Primeira

Guerra Mundial, Grande Depressão e Segunda Guerra Mundial – processos que influenciaram a reestruturação da relação entre Estado, mercado e sociedade civil. Estes movimentos também provocaram mudanças no conflito ideológico deste período, reforçando as teorias favoráveis ao capitalismo e defensoras da intervenção estatal (ABRAHÃO, 2012).

Nos períodos das duas Guerras Mundiais e na crise de 1929 os problemas sociais se agravaram. Foram períodos de grande desorganização econômica, social e política e as mazelas do capitalismo emergiram com maior intensidade. A tomada de consciência das condições de vida das populações pauperizadas e a crença de que, de fato, havia uma ameaça à ordem política e que a sociedade poderia explodir com as tensões sociais fez com que o Estado burguês fosse levado a realizar pactos com os cidadãos, assumindo responsabilidades para com a população e criando um sistema contributivo. Os períodos de depressão também provocaram o aprofundamento da pobreza dos trabalhadores e o acirramento da luta de classe. (GENTIL, 2006, p.75)

Com fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, a participação dos trabalhadores no ambiente político e as práticas de intervenção estatal trouxeram a solidificação das políticas públicas como canal de ampliação das políticas de crescimento econômico e sociais (PEREIRA, 2010). Assim, a expansão dos gastos públicos durante este período tem relação direta com a teoria keynesiana, que tratava a intervenção estatal como solução para os problemas econômicos e sociais (GASPAR, 2015).

Tabela 2-1 Crescimento dos gastos do governo com políticas públicas

Países	1913	1920	1937	1960	1990
Austrália	16.5	19.3	14.8	21.2	34.7
França	17.0	27.6	29.0	34.6	49.8
Alemanha	14.8	25.0	34.1	32.4	45.1

Irlanda	-	18.8	25.5	28.0	41.2
Japão	8.3	14.8	25.4	17.5	31.7
Nova Zelândia	-	24.6	25.3	26.9bc	41.3
Noruega	9.3	16.0	11.8	29.9	54.9
Suécia	10.4	10.9	16.5	31.0	59.1
Suíça	14.0	17.0	24.1	17.2	33.5
Reino Unido	12.7	26.2	30.0	32.2	39.9
Estados Unidos	7.5	12.1	19.7	27.0	33.3

Fonte: Adaptado de Tanzi e Schuknecht (1995).

Assim, a intervenção estatal no período pós-guerra gerou acréscimo dos gastos públicos em relação ao PIB, assimilando a perspectiva da teoria keynesiana, em que o aumento do gasto público gera maior consumo e, conseqüentemente, crescimento econômico. Este período, entre 1930 e 1970, é conhecido pelo fortalecimento dos Welfare States (HOBSAWM, 1995).

A importância do Welfare State para o entendimento das reformas no sistema de previdência social está relacionada a capacidade distributiva das medidas de políticas sociais desenvolvidas. Durante este período, os gastos com aposentadoria e pensão também têm um alto crescimento, como observado por Draibe (1993, p.5).

Em relação à composição e evolução das despesas, é certo que tendências gerais de elevação contínua tem se manifestado desde o pós-guerra, na maioria dos casos respondendo principalmente as altas taxas de crescimento (em valor e em número) das aposentadorias e pensões, assim como aos crescentes gastos com a atenção à saúde (predominantemente a hospitalar) e, mais recentemente, com os esquemas de seguro desemprego.

Os Welfare States atingiram seu auge durante a década de 60, apresentada no capítulo anterior como a era dourada das políticas sociais. A exemplo das medidas de cunho social, pode-se citar o sistema da previdência social desenvolvido nos EUA e o seguro desemprego da Europa Ocidental, que procuraram garantir, seja pela idade avançada ou invalidez, a capacidade do indivíduo de se manter (PEREIRA, 2010).

Mishra e Johnson, citados por Behring (2009), explicam que o conceito de Welfare State não pode ser confundido com o de proteção social. Para os autores, a formação do Welfare State é histórica e institucional, enquanto as políticas de proteção social são determinadas pelas necessidades presentes. Com o Welfare State é desenvolvida uma nova função do Estado, e, segundo Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015, p.21):

(...) no exercício da função distributiva refere-se àquelas medidas destinadas a minorar os desequilíbrios de renda e condições de vida entre indivíduos e regiões para níveis socialmente aceitáveis. Como o mercado não é capaz de redistribuir renda de acordo com os ideais de justiça social, compete ao governo interferir na economia, buscando a redistribuição de renda ou alívio da pobreza de acordo com o que a sociedade almeja. Enquadram-se nesse segmento, por exemplo, os gastos com a rede de amparo social e cobertura de benefícios previdenciários por critérios universais, sem preexistência de contribuição por parte do beneficiário.

Assim, é por meio da função distributiva que o sistema de previdência se tornou peça fundamental para o processo de desenvolvimento do capitalismo. Esta tendência é observada com a ampliação de recursos físicos e financeiros dos gastos sociais, demonstrando o papel estratégico das políticas de cunho social para o desenvolvimento das economias internacionais (ABRAHÃO, 2012).

Apesar de em 1960 ter ocorrido uma grande expansão das políticas sociais internacionais, a conformação brasileira ocorreu em tempos mais tardios. Somente após a instauração de um processo de redemocratização, que ocorreu ao final de 1985, com a queda da ditadura militar e o início do processo de redemocratização com a CF/88, é que se observou alguma movimentação em busca de maiores gastos com políticas de cunho social (DRAIBE, 1993).

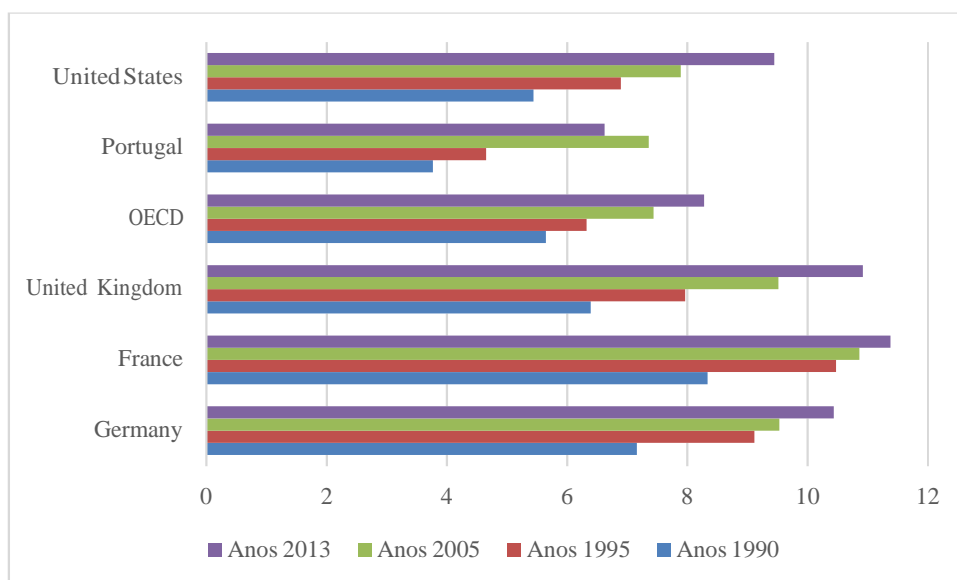
Com isso, é válido ressaltar que o período de expansão de políticas de cunho social brasileiras, propostas pela CF/88, é marcado após o fim do Welfare State (LOUREIRO, 2017). O declínio do Welfare State, causado pela crise de 1973, e o fortalecimento das teorias neoliberais, são responsáveis pelo fortalecimento dos argumentos contrários à expansão do gasto público como solução para os problemas econômicos (PEREIRA, 2010; FAGNANI, 2005). Por isso, a partir da década de 80 vários países passaram por inúmeras reformas nos seus gastos sociais.

Desta forma, para compor ainda mais a discussão, foram analisados dados dos gastos com seguridade social e com políticas de previdência de países pertencentes à Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 1990 até 2013. Para isso, foram selecionados os índices de gastos público com seguridade social em porcentagem do PIB e o total deste valor utilizado com políticas de previdência.

O índice reproduzido pela OCDE abrange os gastos públicos com saúde, sistemas de pensão, proteção à família e outras políticas sociais. A esse respeito, a Figura 2.1 corrobora com

a hipótese de que os gastos públicos com políticas de seguridade social têm aumentado gradativamente dos anos 1990 até 2013.

Figura 2.1 % PIB com gastos em seguridade social



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da OCDE.

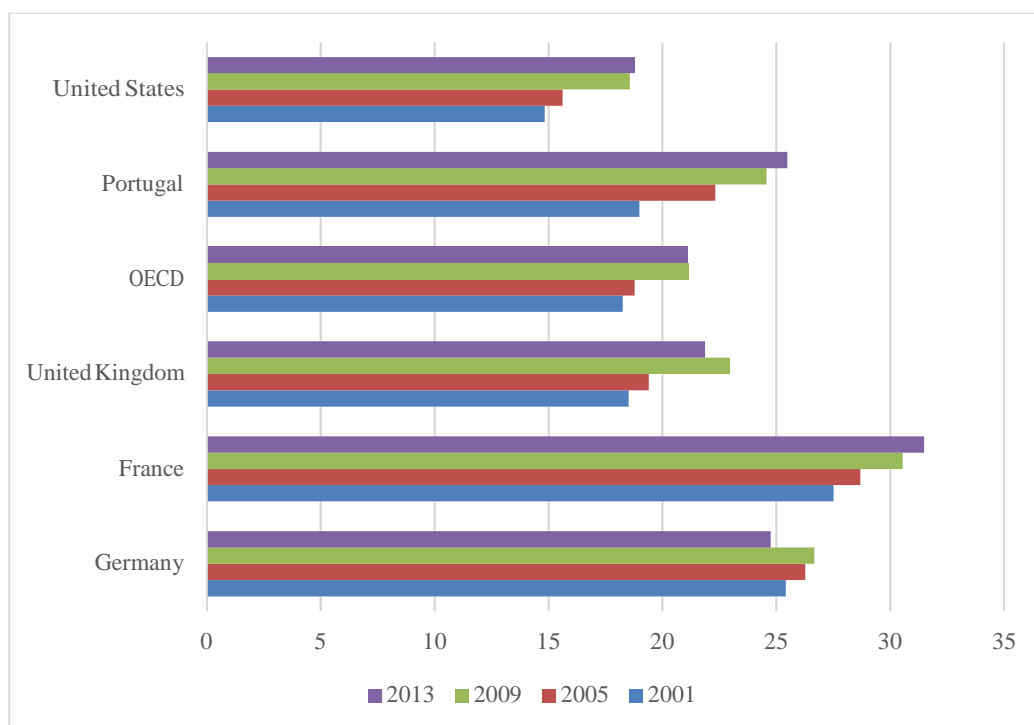
Segundo Muller (2011), o aumento destes gastos públicos com bem-estar, ocorridos em 1990, 1995, 2005 e 2013, tem relação direta com a estrutura das políticas sociais de 1960 – que geraram um comportamento político populista, diminuindo a eficiência do mercado e destruindo a capacidade de criação do capital.

Apesar da expansão dos gastos sociais ocorridos, o sistema de previdência de países da OCDE, com exceção da França, Noruega e Coreia do Sul, reformou a idade de aposentadoria para 65 anos. Para Fagnani (2005), essa experiência internacional de reformas previdenciárias está ligada ao enfraquecimento das teorias keynesianas e fortalecimento das teorias neoliberais. Como observado por Gentil (2006), as mudanças nos países da OCDE diminuíram os benefícios concedidos pelos diferentes sistemas de previdências de países europeus.

Vários países europeus padronizaram as regras de aposentadoria dos setores público e privado, adotaram aumento do tempo de contribuição combinado com idade mínima (também aumentada) para aposentadoria, não adotaram a paridade entre salário e benefício (reduzindo a aposentadoria a um percentual dos últimos salários) e diminuíram benefícios já concedidos. (GENTIL, 2006, p.148)

Na base de dados da OCDE, consta detalhado o volume específico de cada gasto, e, conforme a Figura 2.2, corresponde às pensões públicas pagas pelo Estado de países da OCDE. Conforme os dados apresentados, é possível observar que os gastos com os sistemas de previdência social representam elevado volume no total gasto com proteção social.

Figura 2.2 % dos gastos totais com seguridade social utilizados para o pagamento de aposentadorias



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da OCDE.

Para Baurei, Rocha e Rodopoulos (2015), a justificativa para as contínuas reformas do sistema de previdência social está ligada à sustentabilidade da função de criar um bem-estar e à incapacidade do mercado de redistribuir renda de acordo com as necessidades da sociedade.

De acordo com as projeções da ONU, o total de pessoas com 60 anos ou mais no mundo deve crescer do patamar atual de cerca de 900 milhões, em 2015, para cerca de 3,2 bilhões em 2100, o que representará um incremento da participação dos idosos na população total de 12,3% para 28,3% no referido período. Em decorrência desse processo global de envelhecimento, tem ocorrido um grande conjunto de reformas previdenciárias pelo mundo, em geral com a preocupação de garantir a sustentabilidade a médio e longo prazo como resposta à transição demográfica. (CONSTANZI; ANSILIERO, 2017, p.29)

Conforme Finke e Sabatini (2016), os países que possuem previdências mais sólidas são aqueles que manejam de forma mais eficiente os gastos públicos com políticas de longo prazo. Estes também são caracterizados por adaptarem o seu sistema de previdência social ao aumento da expectativa de vida da população nacional, bem como gastos previdenciários em relação ao PIB.

Por fim, o fortalecimento da teoria keynesiana e a participação internacional do Welfare State ampliaram os gastos com os sistemas de previdência social. Entretanto, o fortalecimento das teorias neoliberais após 1970 coloca em pauta a necessidade de reformas das políticas sociais, entre elas o sistema de previdência.

Neste aspecto de reformas e fortalecimento das teorias neoliberais, pode-se afirmar que a conformação da estrutura do sistema de previdência social brasileiro, que se sucedeu ao final do século XX e início do século XXI, se assemelha aos sistemas sociais de países da OCDE, marcados por reformas no sistema previdenciário. Desta forma, para aprofundar ainda mais a discussão das reformas da previdência social nacional, no tópico seguinte será apresentado o período de 2016 e a PEC 287/16.

2.2 OS ANTECEDENTES E A PEC 287/16

Antes da PEC 287/16, a reforma do sistema de previdência já estava sendo amplamente discutida por representantes políticos e economistas brasileiros. Durante o governo de Dilma Rousseff, o então Ministro da Fazenda Joaquim Levy acreditava que um dos pontos importantes para ser resolvido em 2016 era o equilíbrio do gasto público com o sistema de previdência social e o PIB. Em uma entrevista dada para o jornal El País, em 7 de setembro de 2015⁹, o ex-ministro da fazenda afirmou que a reforma da previdência social era um passo importante para que esse equilíbrio fiscal fosse alcançado, principalmente devido a sua participação no gasto público total.

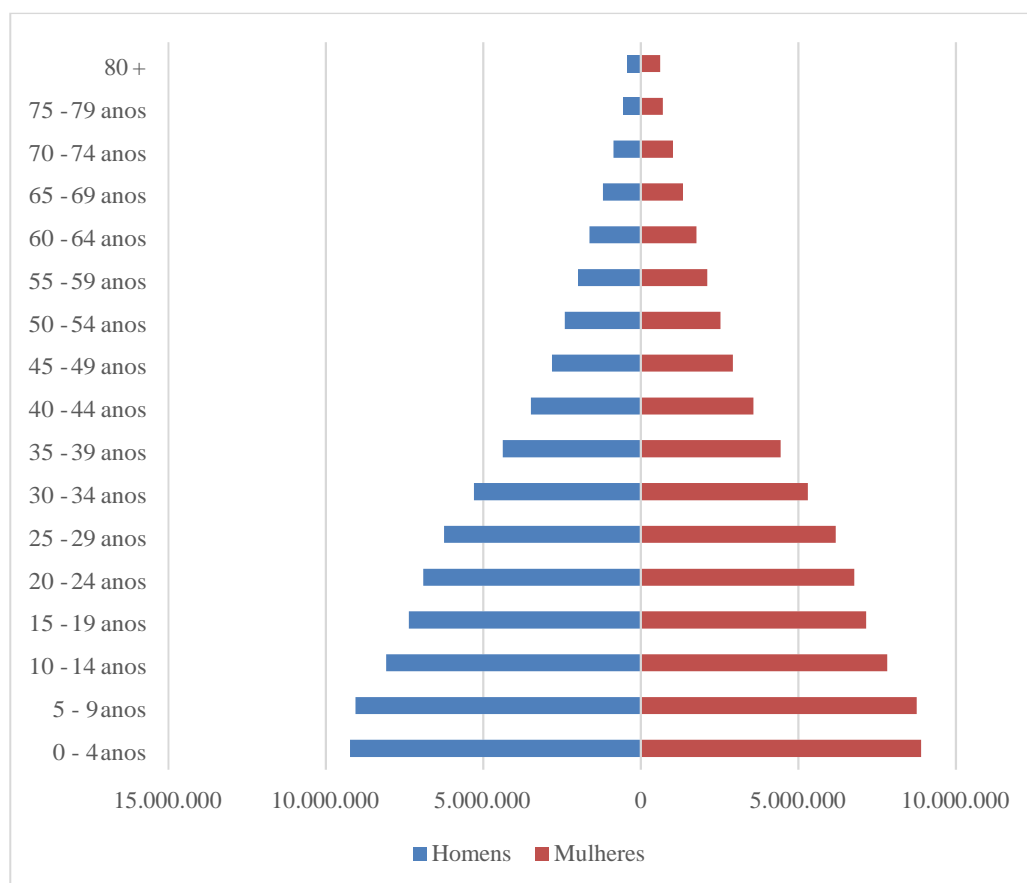
No Fórum de Debate sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, promovido pela então presidenta Dilma Rousseff, em maio de 2016, foi concluído que o sistema de previdência social apresentava dois problemas estruturais sobre o benefício da

⁹ Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/04/politica/1441399950_475629.html. Acesso em: 10 jun. 2018.

aposentadoria. Assim, tem-se a alta tendência de envelhecimento da população brasileira e a baixa idade para requerer o direito da aposentadoria como empecilhos centrais.

Como pode-se observar na Figura 2.3, a estrutura etária da população brasileira, em 1988, apresenta uma população jovem, com cerca de 40% da população abaixo dos trinta anos.

Figura 2.3 Pirâmide Etária do Brasil em 1988



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE (2010).

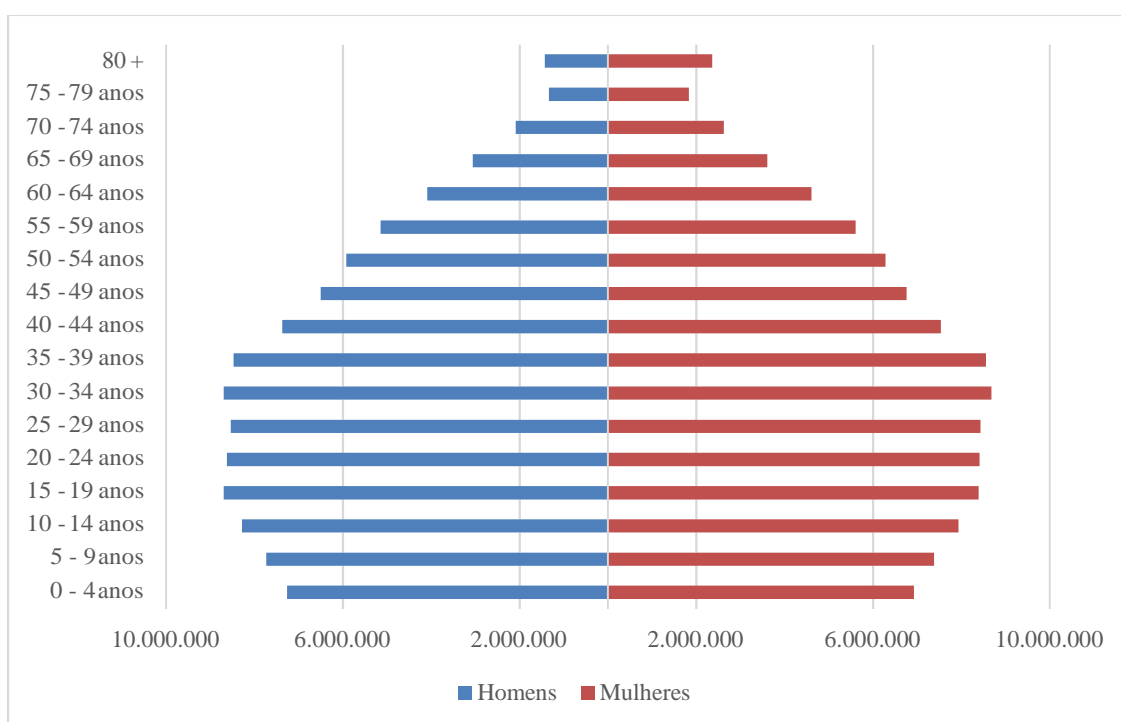
Segundo Kuchemann (2012), o crescimento da população idosa entre os anos de 1980 a 2005 foi de 126,3%, e o crescimento da população total de 56,3%. De acordo com Carvalho e Garcia (2003), o principal motivo para este envelhecimento da população brasileira é a queda de fecundidade, criando uma insustentabilidade na taxa de reposição dos nascimentos com a de mortalidade.

A rápida mudança na estrutura etária resulta em uma transição demográfica em que o total da população, antes jovem, começa a envelhecer. Trata-se de um fenômeno mundial, e apesar de não acontecer de forma única, geralmente é caracterizado por três etapas,

normalmente observadas em todos os países: a) queda da mortalidade; b) baixa taxa de fecundidade; e c) dificuldades na dinâmica do crescimento populacional (CONSTANZI; ANSILIERO, 2017).

Em comparação à Figura 2.3, a Figura 2.4 destaca o aumento da população acima dos 30 anos, tanto masculina quanto feminina. Nela, demonstra-se que o envelhecimento da população brasileira já começa a surtir efeito na pirâmide etária do Brasil.

Figura 2.4 Pirâmide Etária do Brasil em 2018



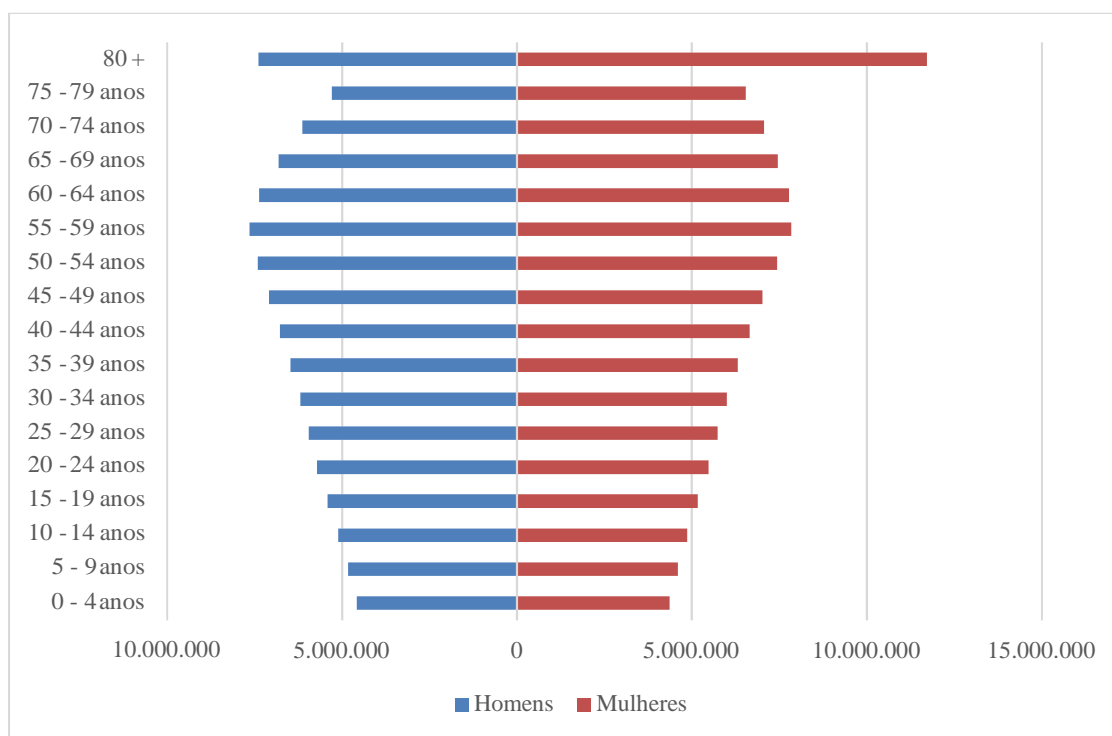
Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE (2010).

Por isso, para Constanzi e Ansiliero (2017) o Brasil está na segunda etapa do processo de envelhecimento. Para se ter uma contrapartida internacional, a perspectiva é que em 2060 o Brasil apresente uma faixa etária semelhante à de países europeus – que já estão na terceira fase da transição geográfica. Em âmbito internacional, esta transição da população jovem para população idosa ocorreu no Brasil de forma mais rápida do que em países europeus, como França, Inglaterra e Alemanha (KUCHEMANN, 2012, p.167). Tal fator aumentou a taxa de envelhecimento populacional a níveis maiores, processo que os países desenvolvidos passaram após a Segunda Guerra Mundial (CARVALHO; GARCIA, 2003).

Nos países da OCDE, citados no tópico anterior, os efeitos do aumento do envelhecimento populacional resultaram em mudanças nas regras de aposentadoria, aumentando a idade para requerer o benefício (GENTIL, 2006). A justificativa é que o envelhecimento populacional sofreu muito em tempos recentes devido à queda da taxa de fecundidade. No que tange ao sistema de previdência social brasileiro, o argumento utilizado é que o envelhecimento da população diminui a quantidade de trabalhadores ativos e, por consequência, aumenta a quantidade de beneficiários, reduzindo a contribuição e elevando os gastos com aposentadoria (NERY, 2016).

Como pode-se observar na Figura 2.5, a quantidade de idosos em 2060 atingiria mais de 11 milhões de pessoas (IBGE, 2010).

Figura 2.5 Previsão da Pirâmide Etária do Brasil em 2060



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE (2010).

Desta forma, além do fator previdenciário, aprovado em 1995, seria necessário a constante ampliação da idade para garantir a sustentabilidade dos gastos de aposentadoria (NERY, 2016). Também é válido ressaltar que sobre essa perspectiva, as diferenças de idades na concessão da aposentadoria de cinco anos a menos, tanto para mulheres quanto para trabalhadores rurais, representam um impacto financeiro suficiente para afetar a

sustentabilidade de todo o sistema, e agravam ainda mais o problema dos gastos previdenciários (GIAMBIAGI, 2018).

Por isso, aliado ao envelhecimento populacional, o baixo tempo de contribuição para aposentadoria também faz parte do problema estrutural do sistema de previdência social. Se comparado a idade de aposentadoria nacional a dos países desenvolvidos, é possível observar que essas são baixas. Nas palavras de Constanzi e Ansiliero (2017, p.47):

Na comparação internacional, a ausência de idade mínima no Brasil faz com que a idade média de aposentadoria no país (cujas idades médias efetivas de aposentadoria, em 2014, exclusive invalidez, são 59,4 anos – homens – e 57,8 anos – mulheres), considerando-se apenas a ATC e a aposentadoria por idade rural e urbana, fique abaixo das idades mínimas estabelecidas em grande parte dos países, notadamente nos países da OCDE e, inclusive, nos latino-americanos. A idade mínima média de aposentadoria (considerado o menor valor mínimo observado, em cada país, entre as espécies aposentadoria por idade, aposentadoria parcial e aposentadoria antecipada) nos países da América Latina e do Caribe converge para 61 anos (homens) e 59 anos (mulheres).

Por isso, o fator previdenciário criado em 1995 não ofereceu a mudança necessária para se aumentar o tempo de contribuição dos trabalhadores ativos. Nota-se, então, que a baixa idade mínima para a aposentadoria continua a ser um problema no Brasil (CONSTANZI; ANSILIERO, 2017). Assim, tem-se que os efeitos estruturais da baixa idade mínima de aposentadoria afetam diretamente o tempo de contribuição e o aumento dos gastos públicos com aposentadorias (NERY, 2016).

Como pode-se constatar na Tabela 2.2, os gastos com aposentadorias por tempo de contribuição são mais altos do que por idade e invalidez, e concentra um valor expressivo na faixa etária de 46 a 60 anos.

Tabela 2-2 - Gastos das aposentadorias de homens e mulheres em 2018

Faixa Etária	Idade	Tempo de Contribuição	Invalidez
--------------	-------	-----------------------	-----------

Até 45	R\$ 8.634,65	R\$ 12.365,64	R\$ 8.178,99
46 a 50	R\$ 5.206,21	R\$ 12.299,42	R\$ 8.711,75
51 a 55	R\$ 6.602,19	R\$ 13.771,68	R\$ 8.682,39
56 a 60	R\$ 6.342,56	R\$ 14.060,08	R\$ 8.491,76
61 a 65	R\$ 7.306,29	R\$ 15.372,22	R\$ 8.354,78
66 a 70	R\$ 7.410,70	R\$ 19.150,92	R\$ 8.066,42
acima 70	R\$ 7.337,35	R\$ 19.449,84	R\$ 8.513,32
Total	R\$ 48.839,95	R\$ 106.469,80	R\$ 58.999,41

Fonte: Elaboração própria a partir do Boletim Estatístico (2018).

Segundo Nery (2016), a solução para estes problemas estruturais são o estabelecimento da idade mínima de 65 anos para aposentadorias e a igualdade de gênero para requerer o benefício.

Nelson Barbosa, sucessor de Levy no Ministério da Fazenda, em seu pronunciamento ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)¹⁰, realizado em 28 de janeiro de 2016, defendia reformas mais profundas que somente o aumento da idade de aposentadoria. Para o ex-ministro da fazenda, além dos problemas estruturais relacionado ao envelhecimento populacional e à baixa idade mínima de aposentadoria, também seria necessário reformas no sistema fiscal, trazendo sustentabilidade entre os gastos previdenciários e o PIB.

Para Nery (2016), sem mudanças fiscais, em aproximadamente 15 anos o Governo Federal usaria todo o seu orçamento para pagar apenas os benefícios previdenciários. Ainda segundo o autor, este elevado gasto com sistema de previdência gera a insustentabilidade brasileira das despesas públicas, afetando de três formas o crescimento do PIB: a) alta carga tributária; b) baixo investimento público; e c) elevação dos juros.

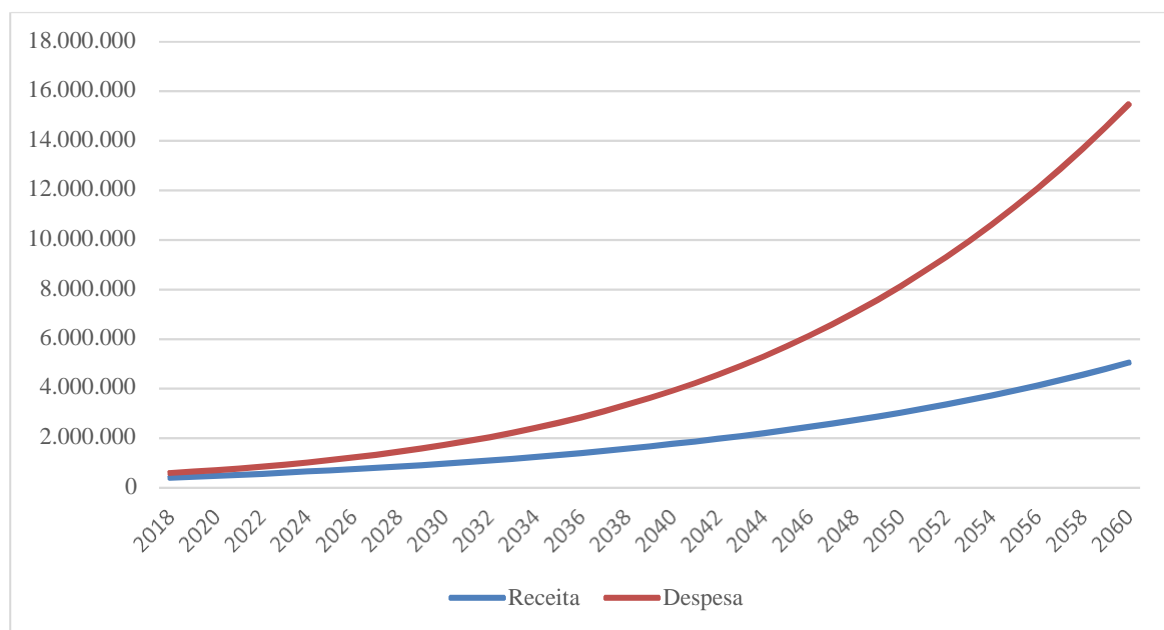
A sustentabilidade fiscal do sistema de previdência social só pode ser alcançada a partir do momento em que os gastos previdenciários acompanharem o crescimento econômico do país (NERY, 2016). Sobre essa perspectiva, SANTOS et al. (2017, p.7) ressalta que:

O fato das receitas com contribuições representarem menos da metade das despesas com benefícios implica que as primeiras teriam que crescer mais rapidamente do que as segundas por um longo período de tempo para que uma eventual zeragem do déficit pudesse ocorrer.

¹⁰ <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/janeiro/integra-do-discurso-cdes>

Entretanto, como pode-se observar na Figura 2.6, as despesas previdenciárias tendem a aumentar em um nível muito maior que as receitas.

Figura 2.6 Evolução da receita e despesa e necessidade de financiamento do RGPS (em R\$ mi correntes e em % do PIB): 2018/2060



Fonte: Elaboração a partir de dados da Grade de Parâmetros SPE/MF de 13/03/2017 (taxa de crescimento real do PIB e taxa de inflação — INPC acumulado).

Em 2014, na análise do gasto público por função do governo, aproximadamente 63% do gasto público não financeiro brasileiro se deu em despesas com Seguridade Social. Dentro deste total, 36% se deu em despesas com previdência social, demonstrando a relevância destes gastos no impacto das despesas totais do Estado (BOUERI, ROCHA e RODOPOULOS, 2015).

Em uma audiência pública¹¹ realizada na Câmara dos Deputados, em 30 de março de 2017, o então Ministro da Fazenda do Presidente Michel Temer, Henrique Meirelles, ressaltou que se nada for feito, a relação dos gastos com previdência e PIB alcançaria, em 2060, 17,2% do PIB, nível insustentável para a realidade brasileira. Em uma reportagem retirada do jornal O Globo, Meirelles é mais enfático sobre os efeitos desta insustentabilidade dos atuais gastos com benefícios previdenciários, ao dizer que:

¹¹ Audiência pública disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fw29bIqOsd8>. Acesso em: 12 de março de 2018. Apresentação disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-287-16-reforma-da-previdencia/documentos/audiencias-publicas/MinistroHenriqueMeirelles.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2018.

Se a reforma não for feita, teremos, em dez anos 80% do Orçamento ocupados pela previdência e não vai haver dinheiro para a saúde, educação, segurança, ou emendas parlamentares. Isso é inviabilidade evidente. Não é questão de opinião. (O GLOBO, 2017)

O discurso de Meirelles corrobora com a ideia de Levy e Barbosa. Para os três últimos ministros da fazenda, o sistema de previdência social necessita de reformas, pois seus gastos são insustentáveis com o crescimento econômico a longo prazo. Isto posto, é válido ressaltar que além dos economistas brasileiros e os ex-presidentes citados, o Fundo Monetário Internacional (FMI) também frisa que a reforma no sistema de previdência brasileiro é essencial para o retorno do crescimento do PIB.

Enquanto o fim da recessão parece estar à vista, um recente aumento da incerteza política lançou uma sombra sobre as perspectivas. A capacidade do governo de cumprir a reforma da seguridade social, um passo necessário para garantir a sustentabilidade fiscal, tornou-se mais incerta - e, com as eleições nacionais marcadas para 2018, a janela para a ação legislativa está fechando¹².

A participação do FMI na proposta de reforma do sistema de previdência social tem princípio na busca pelo superávit primário e o pacto feito em busca pela sustentabilidade dos gastos públicos (PIANCASTELLI; PEREIRA, 1996).

No início da década de 80, as diversas tentativas de montar um programa de estabilização juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI) contribuíram para disseminar a ideia do impacto inflacionário do déficit público. Em face da aceleração da inflação e suas consequências para o déficit nominal, o governo brasileiro propôs e o FMI aceitou o conceito de déficit operacional que, como vimos acima, exclui correção monetária dos débitos para efeitos contábeis. (PIANCASTELLI; PEREIRA, pp 8, 1996)

Outra instituição internacional que também discute a necessidade de reforma do sistema de previdência social é World Bank Group (WBG). Em um trabalho publicado em 2017, intitulado “A Fair Adjustment: Efficiency and Equity of Public Spending in Brazil”, o WBG defende que o sistema de previdência social brasileiro não corresponde à realidade do atual crescimento econômico do país. Desta forma, antes da PEC 287/16 a discussão sobre as

¹² “While the end of the recession appears to be in sight, a recent rise in political uncertainty has cast a shadow over the outlook. The government’s ability to deliver on social security reform, a necessary step toward securing fiscal sustainability, has become more uncertain—and, with national elections scheduled for 2018, the window for legislative action is closing”. Disponível em: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/07/13/pr17279-imf-executive-board-concludes-2017-article-iv-consultation-with-brazil>. Acesso em: 23 março. 2018.

reformas do sistema de previdência social estava sendo feita pelos últimos três ministros da fazenda, além de instituições internacionais tais como OCDE, FMI e WBG.

No Quadro 2.1, é apresentada uma síntese dos principais argumentos que são utilizados e que antecederam a PEC 287/16.

Quadro 2.2.1 Principais argumentos utilizam sobre a PEC 287/16

Problemas do sistema de previdência	Economistas	Efeitos
Aumento da expectativa de vida	Tafner e Giambiagi (2007); Nery (2016).	O aumento da expectativa de vida afeta o sistema de previdência através das aposentadorias precoces, aumentando as despesas previdenciárias.
Tempo de contribuição	Tafner e Giambiagi (2007); Nery (2016).	O tempo de contribuição é baixo em comparação a países da OCDE.
Gastos previdenciários em relação ao PIB	Tafner e Giambiagi (2007); Nery (2016).	O aumento dos gastos com previdência gera ineficiência, impossibilitando o investimento em outras áreas.

Fonte: Elaboração própria.

A sintonia da PEC 287/16 com os argumentos apontados pelos economistas do Quadro 2.1 não é coincidência. Tem-se, portanto, que a reforma do sistema de previdência social está alinhada a uma agenda de reformas econômicas propostas por economistas tal como os ex-ministros da fazenda (LOUREIRO, 2017).

Em relação ao tempo de contribuição, o relator da proposta de reforma do sistema de previdência social, Arthur Oliveira Maia, propôs que o tempo mínimo de contribuição deve ser aumentado para 40 anos, e o aumento da idade de aposentadoria para 65 anos tanto para homens quanto para mulheres. As reformas propostas pela PEC 287/16 podem ser observadas no Quadro 2.2.

Quadro 2.2 Principais pontos da PEC 287/16

Reformas	Efeitos
Idade mínima	Aumento da idade mínima de aposentadoria para os 65 anos
Tempo de Contribuição	Aumento do tempo de contribuição. Para receber 100% é necessário o tempo de contribuição de 40 anos.
Igualdade de gênero	Tentativa de igualar estabelecer a idade de 65 para aposentadoria tanto para homens quanto para mulheres

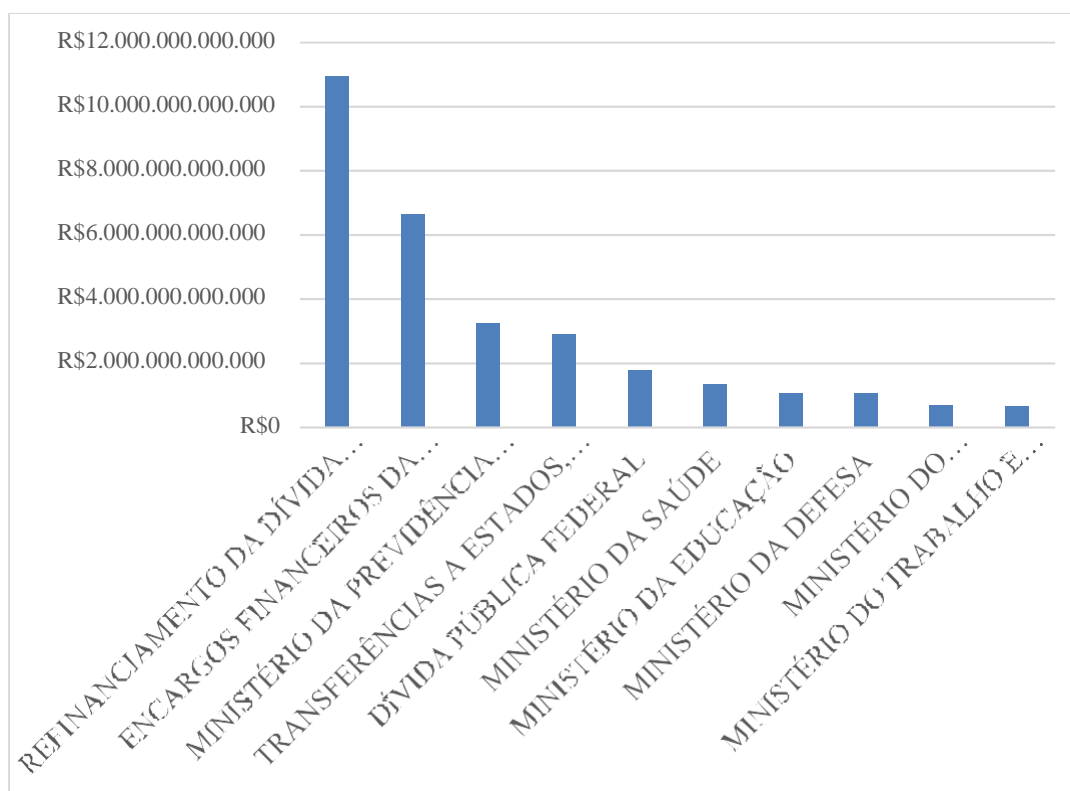
Fonte: Elaboração própria.

Devido a quantidade de usuários do sistema de previdência social, os impactos sociais da PEC 287/16 são difíceis de serem calculados.

Em uma audiência pública, realizada em 28 de março 2017, na Câmara dos Deputados, Denise Gentil aponta que os argumentos utilizados pelos defensores das reformas são falaciosos, pois os dados utilizados não são confiáveis. Segundo Gentil et al. (2017), o real objetivo destas reformas propostas pelos economistas citados acima é a reestruturação neoliberal das políticas sociais aprovadas na CF/88.

Para economistas como Gentil et al., (2017), Fagnani (2005) e Carvalho et al., a reforma da previdência como proposta não resolve o problema do déficit. Para os autores, as medidas necessárias são o combate à sonegação, a garantia de outras fontes de financiamento para seguridade social e que se evite o acréscimo de trabalho informal. Além destas medidas, todos ressaltam que um dos grandes responsáveis pelo aumento da dívida pública é a quantidade recursos utilizados para o refinanciamento dessa, como pode ser observado na Figura 2.7.

Figura 2.7 Gastos públicos com refinanciamento da dívida



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siga Brasil (2018).

Por essa perspectiva, não existe déficit previdenciário, mas sim um desvio dos recursos do sistema da previdência social. A esse respeito, Gentil et al.(2017) corrobora com tal perspectiva, alertando sobre a utilização da DRU para pagamento de outros gastos públicos que não estão relacionados à seguridade social.

A PEC 87/2015 estendeu a DRU até 2023, aumentando a alíquota de desvinculação para 30% e diminuindo os recursos. Entretanto, um relatório apresentado pela DIEESE (2017) aponta que os gastos com as desvinculações estavam acima dos 30% da receita total da seguridade social. Assim, pode-se observar a porcentagem total das desvinculações na Tabela 2-3.

Tabela 2-3 Desvinculações das Contribuições Sociais

Ano	Desonerações totais	% do PIB	Desonerações de contribuições sociais	% do PIB	% do total
2009	119.861	3,76	59.061	1,85	49,3
2010	132.059	3,47	67.355	2,03	51
2011	137.239	3,52	68.146	1,75	49,6
2012	170.389	3,76	80.909	1,75	47,5
2013	170.016	4,10	97.731	1,97	48,0
2014	249.761	4,76	136.541	2,61	54,6
2015	282.437	4,93	157.644	2,75	55,8

Fonte: Adaptado de DIEESE (2017, p. 48).

A esse respeito, Carvalho et al. (2017) ressalta que outra reforma necessária é a fiscalização tributária. Segundo o autor, a falta do repasse da contribuição da previdência social e a ausência da fiscalização tributária diminui os recursos previdenciários, afetando diretamente sua sustentabilidade. Em um relatório publicado pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, a dívida de banco comerciais com o sistema de previdência chega, por alto, a cerca de 7 bilhões de reais¹³.

No que trata as principais mudanças fiscais que afetam a receita do sistema previdenciário, Gentil (2006) ressalta a vinculação do superávit primário à Lei de Diretrizes orçamentarias (LDO) e, em seguida, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que define a meta do superávit primário brasileiro.

Ainda segundo a autora, a CF/88 representou um novo pacto social entre o Estado e a sociedade, trazendo consigo uma modernização do sistema de previdência social. Para Gentil (2006), os defensores da reforma se apossam de um período de baixo crescimento econômico para sucatear e privatizar o sistema de previdência social. Esta perspectiva também é compartilhada por Fagnani (2005, p.477), ao defender que:

¹³ <http://www.sinprofaz.org.br/pdfs/relacao-de-instituicoes-financeiras-de-seguros-e-servicos-relacionados-com-debitos-inscritos-em-divida-ativa-da-uniao.pdf>

Baixa atividade econômica, desemprego, aumento do trabalho informal, flexibilização do mercado de trabalho, todos esses processos engendrados como estratégia macroeconômica e de reforma do Estado, de corte liberalizante, reduziram a arrecadação do INSS, ancorada na massa de salários do mercado formal. Basta isso, para que se conheçam as verdadeiras causas do dito 'déficit'.

Todavia, o debate acerca da temática ganhou aspectos ainda mais complexos nas últimas décadas, visto que seu financiamento e manutenção impactam diretamente na vida de parte significativa da sociedade, suscitando a participação de todos.

Por essa perspectiva dos autores do Quadro 2.3, não é o corte de benefício que traria estabilidade ao sistema financeiro da previdência social, mas sim a organização fiscal das contribuições e gastos. Tal afirmação é possível uma vez que novas formas de financiamento são incluídas, permitindo uma sustentabilidade em momentos de crise.

Quadro 2.3 Argumentos utilizados sobre a reforma

Problemas do sistema de previdência	Economistas e Instituições	Efeitos
Financiamento da dívida	Fagnani (2005); Gentil (2006); DIEESE; ANFIP.	Os gastos com financiamento da dívida ultrapassam os gastos com sistema de previdência social
Desvinculações da Receita	Fagnani (2005); Gentil (2006); DIEESE; ANFIP.	As desvinculações da receita afetam o financiamento das políticas de previdência
Cobrança das dívidas ativas com a Previdência social	Fagnani (2005); Gentil (2006); DIEESE; ANFIP.	As dívidas dos bancos comerciais representam 7 bilhões de reais.

Fonte: Elaboração própria.

No capítulo seguinte, será apresentada como a participação dos economistas influenciam a construção do sistema de previdência social, pois tal processo faz parte da construção de autoridade dos economistas. Esta abordagem foi realizada com o intuito de entender qual a participação dos economistas no processo de reformas do sistema de previdência social.

3 A PARTICIPAÇÃO DOS ECONOMISTAS BRASILEIROS E A PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Como apontado no primeiro capítulo, a intervenção e centralização do Estado Brasileiro criou um elo entre a estrutura administrativa e financeira do sistema de previdência social, vinculando a sustentabilidade financeira das contas públicas aos gastos previdenciários. Com o passar dos anos, tal gasto passou a representar um importante componente do endividamento público, abrindo espaço para reformas pós a CF/88, tal como a EC 20, o fator previdenciário e a EC 41.

Como observado no segundo capítulo, entre 2016 e 2018 voltou a ocorrer um intenso debate sobre a necessidade de reforma do atual sistema de previdência social. Para as equipes econômicas da ex-presidente Dilma Rousseff, assim como para a atual equipe econômica do governo Michel Temer, o financiamento da estrutura de benefícios do sistema previdenciário está desequilibrado, produzindo recorrentes déficits e afetando as contas públicas.

Desta forma, o presente capítulo utiliza como plano de fundo a discussão de reforma do sistema de previdência social, defendida pelo três últimos Ministros da Fazenda, para demonstrar como a participação dos economistas no sistema político o afeta. Entretanto, para entender a influência do campo dos economistas no contexto atual, é preciso, em primeiro lugar, apresentar a teoria sobre a influência dos economistas nas políticas econômicas brasileiras.

Assim, o primeiro recorte, de 1930 a 1960, trata da ascensão dos economistas brasileiros a cargos públicos, apresentando como o Governo de Vargas incentivou a influência desses na participação das decisões de planejamento econômico. A esse respeito, Andrietta (2015) ressalta que a Lei Eloy Chaves representa uma maneira de amenizar as greves, por isso, a primeira Caixa de Aposentadoria é a dos ferroviários que, segundo o autor, representavam a classe de trabalhadores mais organizada da época.

No recorte seguinte, de 1960 a 1980, será apresentado como a ditadura militar, ao buscar a modernização do ensino da ciência econômica, fortalece a presença destes nos grupos de tomadores de decisão. Com isso, tem-se que a unificação dos benefícios e das receitas previdenciárias estão ligadas aos planos de desenvolvimento econômico criados por economistas desta época (LOUREIRO, 2017).

Isto posto, o objetivo desta parte inicial do trabalho é apresentar como se construiu a influência dos economistas sobre o sistema político antes da CF/88 e, como essa construção

tem influência na centralização do sistema de previdência social, apresentada no primeiro capítulo.

Por fim, no tópico seguinte será abordada a reforma da previdência social e a atual presença dos economistas. No entanto, para chegar à discussão que abarca os economistas como elites dirigentes, é necessário entender como a presença desses foi ampliada.

3.1 A PRESENÇA DOS ECONOMISTAS ANTES DA CF/88

Para Loureiro (2006), a participação dos economistas foi iniciada durante o governo nacional desenvolvimentista de Vargas, quando esses assumiram cargos de direção e passaram a afetar direta ou indiretamente o sistema político. Desta forma, o primeiro momento aqui apresentado trata das controvérsias do planejamento econômico entre economistas durante a Era Vargas.

Ademais, o foco será em como ocorreu a influência dos economistas brasileiros no sistema político, entre 1930 e 1960, e como esses se sustentaram na ocupação dos cargos públicos criados pela concentração do poder no executivo federal e intervenção do Estado nas funções econômicas (LOUREIRO, 2006).

Segundo Loureiro (2006), é durante esse recorte inicial que a imagem dos economistas foi relacionada à de solucionadores práticos acerca dos problemas do desenvolvimento econômico nacional. Ainda segundo Loureiro (2017), a influência do campo político sobre o sistema de previdência social também é introduzida durante esse período, junto à solidificação da relação clientelista iniciada na Era Vargas.

Após as primeiras legislações e organizações dos anos 1920, o sistema se expande com a incorporação dos trabalhadores, segundo o perfil ocupacional e mediante forte controle burocrático estatal dos sindicatos. O padrão de cooptação baseava-se em relações clientelistas e de trocas de favores políticos entre sindicatos, Ministério do Trabalho, institutos de aposentadorias e pensões e ainda o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro). (LOUREIRO, 2017, p. 197).

Segundo Andrietta (2015), tratando especificamente da influência dos economistas sobre o sistema de previdência social, a Lei Eloy Chaves representa para esses uma estratégia de influência das políticas governamentais no controle das greves operárias, sendo parte das relações clientelistas iniciadas por Vargas.

Não por acaso, a lei foi a resposta dada pelo legislativo para uma sequência de greves e manifestações de orientação anarquista entre 1915 e 1920, realizadas pelo sindicalismo urbano brasileiro, sob forte influência de trabalhadores europeus imigrantes (ANDRIETTA, 2015, p.17).

Além da influência nacional, durante o primeiro recorte, a predominância dos economistas em cargos públicos já havia ganhado notoriedade internacional, em parte devido a Crise de 1929. Porém, a participação ativa dos economistas no sistema político não seguiu uma regra única, e os diferentes países apresentaram diversas formas de desenvolver a relação entre economistas e políticas públicas de desenvolvimento nacional (CANTU, 2009).

A primeira correspondeu aos anos de hegemonia do pensamento keynesiano e socialdemocrata, iniciados após a Segunda Guerra. Nessa fase, germinaram as "idéias seminais" de Frederich Hayek, posteriormente utilizadas na "sublevação contra a intervenção igualitária do Welfare State". Todavia, nessa fase, as ideias ultraliberais de Hayek e de seus discípulos permaneceram numa espécie de "resistência clandestina". (FAGNANI, 2005, p.398)

No caso brasileiro, durante a Crise de 1929 dois economistas ganharam notoriedade na discussão sobre o planejamento econômico: Eugenio Gudín, relator da Comissão de Planejamento Econômico, e Robert Simonsen, relator do Conselho Nacional da Política Industrial e Comercial (CNPIC). Gudín era contra a proteção da indústria nacional, e suas ideias de desenvolvimento econômico estavam associadas ao monetarismo, teoria econômica baseada no economista Milton Friedman¹⁴. Já Simonsen representava a nova indústria nacional e era adepto do estruturalismo, teoria econômica aprimorada por John Maynard Keynes¹⁵ (LOUREIRO, 2006).

Esses dois autores são percussores na reprodução nacional da “controvérsia do planejamento econômico”. De um lado, o estruturalismo baseado nas teorias econômicas para explicar a necessidade do Estado na criação de demanda, do outro, os monetaristas com teorias econômicas baseadas na presença mínima do Estado, colocando o mercado como maior responsável pela criação de demanda (LOUREIRO, 2006).

¹⁴A função do Estado Liberal não é de um interventor ativo, mas sim um árbitro garantidor da livre negociação do trabalho. Para o autor, a estabilidade gerada pelo poder estatal é que torna possível a maximização das relações de troca entre mercado e interesse humano, maximizando o ser humano se faz necessária a organização.

¹⁵A obra A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda (1936), escrita por Keynes, propunha como solução a crise de 1929 a intervenção estatal no processo de desenvolvimento do capitalismo, aumentando os investimentos públicos.

No Brasil, os principais órgãos ocupados por economistas estavam ligados a instituições de planejamento e desenvolvimento, tais como: Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE).

Nas palavras de Loureiro (1992, p.348):

Todos estes órgãos desempenharam papel fundamental na formação do campo dos economistas no Brasil. Constituindo-se como espaços privilegiados de decisão, apropriados pelos técnicos, elas funcionaram também como escolas práticas de formação econômica diferenciada para engenheiros, advogados e outros altos funcionários que se envolviam com as atividades de regulamentação e controle de diversos setores econômicos e com as tarefas de planejamento industrial.

À vista disso, durante este primeiro recorte a influência dos economistas brasileiros sobre as políticas de desenvolvimento está principalmente vinculada à presença destes nos órgãos públicos de planejamento e desenvolvimento. Promovem, assim, a imagem de que as teorias econômicas deveriam ser utilizadas como ferramentas práticas para entender qual a melhor maneira de se planejar o desenvolvimento econômico, afetando, inclusive, o sistema de previdência social.

É válido ressaltar que durante esse primeiro recorte, grande parte dos economistas que se associavam a essa disputa, assim como Gudin e Simonsen, não eram bacharelados em economia, mas sim formados em diferentes cursos, como Engenharia e Direito. A ausência de título de economista era normalmente solucionada por meio de um curso complementar, usualmente feito no exterior, pois a representatividade das escolas nacionais de economia nesse período era baixa, e grande parte do desenvolvimento das teorias econômicas se dava fora do Brasil (CANTU, 2009).

No segundo recorte da reconstrução das disputas dos economistas, demarcado entre 1960 e 1980, será apresentado como as disputas entre economistas passaram a se basear em disputas entre economistas keynesianos e neoliberais, fortalecendo a discussão que certos problemas sociais devem ser considerados problemas econômicos. Desta forma, os planos econômicos promovidos pela ditadura acabam por influenciar o sistema de previdência.

Ainda na década de 50, a disputa entre a Comissão Econômica Nações Unidas Para a América Latina (CEPAL) e a Faculdade Getúlio Vargas (FGV) havia trazido à tona questões entre monetaristas e estruturalistas do meio acadêmico ao sistema político (LOUREIRO, 2006).

Entretanto, é com o regime militar, iniciado em 1964, que ocorre uma mudança da influência dos cursos de graduação em economia, fortalecendo ainda mais a presença de economistas em órgãos públicos (CANTU, 2009).

Segundo Loureiro (2006), o fortalecimento dos cursos nacionais de economia faz parte de um projeto definido no seminário ocorrido em 1967, em que foram reunidos os principais economistas desse período: Delfim Netto, Mario Henrique Simonsen, Reis Velloso, Isaac Kerstenetzky, Julian Chacel e Conceição Tavares. Ainda segundo a autora, as principais diretrizes desse seminário estavam relacionadas à melhoria da qualidade do ensino, diminuindo a quantidade de universidades de economia.

A modernização proposta no ensino superior em economia vai além da produção acadêmica, pois também durante este período foram oferecidas bolsas para estudantes de pós-graduação fazerem parte dos cursos em escolas nos EUA.

Assim, a partir dos anos de 1970, com a reforma universitária realizada pelos governos militares e a instalação dos programas de pós-graduação, o curso universitário tornou-se o principal caminho de formação de economistas e de quadros dirigentes para a área econômica. A expansão dos cursos de economia e do número de alunos, o crescimento da produção acadêmica, o desenvolvimento de um quadro institucional de pesquisa, e inclusive a criação de novas revistas especializadas são componentes de um mesmo e mais amplo processo, que se pode definir como modernização da ciência econômica no Brasil. (LOUREIRO, 2006, p. 353).

É por meio do discurso de modernização ocorrido durante a ditadura militar que o ensino da economia foi ampliado, transformando as universidades em importantes polos para os neoliberais e keynesianos (CANTU, 2009). Outro resultado da modernização dos cursos de graduação e pós-graduação é a chancela para imparcialidade dos argumentos utilizados por economistas (LOUREIRO, 2006).

A presença internacional nas universidades de economia é responsável pela transformação da discussão entre os economistas. Nesse contexto, os keynesianos perdem forças para os neoliberais.

A segunda etapa iniciou-se a partir dos anos 60, quando as teses de Hayek, e agora também de Milton Friedman e de tantos outros, começaram a ganhar espaço acadêmico, sobretudo nas universidades norte-americanas. Segundo o autor, foi nos anos 60 e 70 que as diversas teorias ("escolha pública", das "expectativas racionais", dos jogos aplicados à economia etc.) foram formuladas e tomaram-se hegemônicas nos meios acadêmicos dos Estados

Unidos. (FAGNANI, 2005, p.398)

No que tange ao sistema de previdência social, durante a ditadura militar a unificação dos IAPs ao INPS, citada no primeiro capítulo, faz parte do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), criado pela relação dos economistas neoliberais aos políticos militares, e tinha como intuito formar um sistema financeiro nacional (ANDRIETTA, 2015). Com isso, os gastos com o sistema de previdência social durante a ditadura eram sistematicamente corrigidos abaixo do estabelecido pela inflação, reduzindo o valor final das aposentadorias (FAGNANI, 2005). Essas reformas compunham uma maneira de modernizar o sistema econômico brasileiro, procurando racionalizar e contornar as dificuldades de financiamento à industrialização (ANDRIETTA, 2015).

Por fim, pode-se dizer que ao final do segundo recorte, a participação dos economistas, a modernização do ensino da economia e a aliança dos políticos militares às teorias neoliberais permitiram a construção da imparcialidade dos argumentos dos economistas. A ocupação de cargos públicos estratégicos, mesclado às suas relações políticas, fortaleceu a influência desse grupo nas políticas governamentais, passando a afetar as políticas públicas (KLÜGER, 2015).

A crença na racionalidade da ciência, da técnica e das formas de gestão modernas acabaria por proteger as escolhas apresentadas como técnicas da crítica, impedindo que os fundamentos da ciência e da técnica e as finalidades que movem a ação dos técnicos fossem julgadas em suas dimensões políticas, ou seja, em sua irracionalidade. (KLÜGER, 2015, p.91)

Sobre a influência governamental, os economistas passam a afetar o sistema de previdência, utilizando a relação clientelista de Vargas para aprovar medidas de reforma. No Quadro 3.1, pode-se observar, de maneira resumida, o papel dos economistas sobre o planejamento econômico.

Quadro 3.1 Papel dos economistas

Ano	Motivos dos recortes	Disputa dos economistas
1930 a 1960	<ul style="list-style-type: none"> □ Centralização iniciada por Vargas □ Fortalecimento do Welfare State 	<ul style="list-style-type: none"> □ Sistema de previdência como meio de abafar as greves operárias □ Controvérsias do planejamento □ Presença dominante da teoria keynesiana
1960 a 1990	<ul style="list-style-type: none"> □ Centralização da ditadura militar □ Modernização das escolas de pós-graduação em Economia 	<ul style="list-style-type: none"> □ Disputa entre keynesianos e neoclássicos □ Unificação dos gastos e benefícios do sistema de previdência como parte do PAEG

Fonte: Elaboração própria.

No entanto, é com os planos de estabilização e a CF88 que a participação dos economistas se torna ainda mais presente. Tem-se, então, a base da tese da ingovernabilidade e das mudanças no sistema de previdência social após CF/88.

Partindo do pressuposto que a estruturação teórica da ciência econômica não pode ser explicada fora de um contexto social, Klügner (2017) demonstra que as configurações dos espaços dos economistas no Brasil são resultadas de um engendramento. Esses são construções relacionadas às raízes históricas e às relações sociais que os pesquisadores utilizam como seus objetos de estudo.

Portanto, a seguir, serão diferenciados os principais argumentos utilizados por economistas para justificar a presença ou ausência dos gastos públicos do atual sistema de previdência social. Com isso, intenta-se demonstrar as diferentes perspectivas da atual disputa entre os economistas brasileiros.

3.2 OS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Com a promulgação da CF/88, a tese da ingovernabilidade toma força, sustentando o argumento de que os gastos com políticas previdenciárias é uma das principais razões da instabilidade dos gastos públicos (LOUREIRO, 2017). Apesar desse ponto já ter sido tratado no final do primeiro capítulo, tal argumento será aqui aprofundado, ao mostrar como a participação dos economistas neoliberais afetam o sistema de previdência.

Os pontos cruciais para entender esta relação entre os economistas brasileiros e o sistema de previdência social nacional é a redemocratização e globalização, ambos ocorridos durante a década de 90. Este período também é marcado por tensões sociais causadas pela inflação e desestabilização monetária da América Latina, resultando em inúmeros planos para corrigir esses problemas.

Desta forma, a década de 90 representa dois pontos importantes para a compreensão da busca pela reforma do sistema de previdência social. O primeiro diz respeito à abertura para o capital estrangeiro, que estava se desvinculando da ideia de Welfare State, e o segundo à expansão nacional dos gastos públicos com políticas sociais, em especial as previdenciárias.

O ponto de partida deste terceiro momento são os Chicago Boys, economistas latinos que foram cursar a pós-graduação nos EUA e, posteriormente, lecionaram nas universidades latinas. Apesar desse grupo ser mais conhecido pela participação na ditadura chilena, a sua contribuição no Brasil teve profunda influência sobre as reformas na CF/88 (KLÜGUER, 2017).

O declínio das políticas de Welfare State e o crescimento da teoria do neoliberalismo, trazida pelos Chicago Boys, geraram dificuldades para as políticas de universalização dos benefícios previdenciários presentes na CF/88 (LOUREIRO, 2017). Por isso, o terceiro e último recorte na transformação dos economistas, que compreende o período de 1990 a 2018, trata como a participação desses na elite dirigente do país afeta diretamente o discurso de reformas previdenciárias.

Como pode-se ver, essa imagem foi construída por meio da ocupação de cargos públicos de grande influência, permitindo a presença dos economistas em diversas áreas do planejamento econômico. Assim, o equilíbrio entre as sustentabilidades dos gastos públicos já estava presente nas controvérsias de planejamento. A teoria geral havia perdido força e novas teorias econômicas são estruturadas com a ascensão do neoliberalismo. No caso da América Latina, pode-se dizer que a presença dos economistas neoliberais durante os anos 1980 e 1990 já estava solidificada junto aos inúmeros planos de estabilização.

No Brasil, os planos de estabilização durante o governo de FHC facilitaram as reformas no sistema de previdência brasileiro na década de 90. Nas palavras de Loureiro (2017, p.203):

A estabilização econômica alcançada a partir de 1994 facilitou o encaminhamento político da proposta reformista, na medida em que o controle

da inflação esgotou o recurso às receitas inflacionárias, que, até então, permitiam à União e aos governos estaduais amenizar os efeitos do crescimento das despesas públicas, especialmente dos gastos com as aposentadorias. Ou seja, o fim da inflação tornou as contas públicas mais transparentes e facilitou a retórica reformista que, obviamente, deixava fora do debate a questão dos recursos destinados ao serviço da dívida pública, os quais já representavam parcelas elevadas do orçamento público.

Sobre essa perspectiva, a EC 20, o fator previdenciário e a EC 41 representam reformas pró-mercado, e estavam associadas à agenda neoliberal. Desta forma, ao influenciar as políticas governamentais, os economistas brasileiros afetam o sistema de previdência e, consequentemente, a qualidade de vida dos indivíduos (LOUREIRO, 2017).

Com o baixo crescimento econômico em 2016, o debate sobre a reforma do sistema de previdência social volta às principais mídias. O argumento utilizado é o mesmo sustentado pelas reformas da década de 90, pois para os economistas os gastos de previdência sociais são insustentáveis a longo prazo (CONTI, 2017).

Nesse contexto, a participação dos economistas no sistema político acaba por influenciar a construção da PEC 287/16. Vários pontos definidos por Tafner e Gimabiagi (2007), Nery (2016) e Meirelles (2017) foram utilizados para justificar o aumento da idade de aposentadoria, aumento do tempo de contribuição e outras mudanças.

Ao tratar da participação dos economistas em cargos públicos, tende-se a se deparar com um sentido de desenvolvimento natural, em que estão nos cargos visto que possuem a devida competência técnica. Entretanto, Dezalay e Garth (2000) alertam sobre a percepção do contexto social que estes economistas representam. Na década de 90, a participação da mídia já representava uma grande noção de como os economistas estavam configurados em um contexto social. A exemplo, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a participação dos grandes jornais foi fundamental para o processo de reformas do sistema de previdência (CONTIN, 2015).

Na abordagem jornalística, o conflito dos economistas nas mídias é representado pelas diferentes formas de redistribuição da renda produzida, normalmente sendo classificado de esquerda ou direita. A definição destes lados é explicada por Piketty (2014 p.10) da seguinte forma:

O exemplo do conflito direita/esquerda reflete acima de tudo a importância da oposição entre diferentes tipos de redistribuição diferentes instrumentos de

redistribuição. Será que devemos deixar o mercado e seu sistema de precificação operar livremente e nos contentar em redistribuir a renda por meio de impostos e transferências fiscais? Ou devemos tentar modificar estruturalmente a maneira como as forças de mercado produzem desigualdade?

Posto isto, para explicar a influência social dos economistas serão utilizadas a cobertura da mídia em um contexto que trate da reforma da previdência como um mecanismo de transferência de renda ou um mecanismo de que afeta o livre mercado.

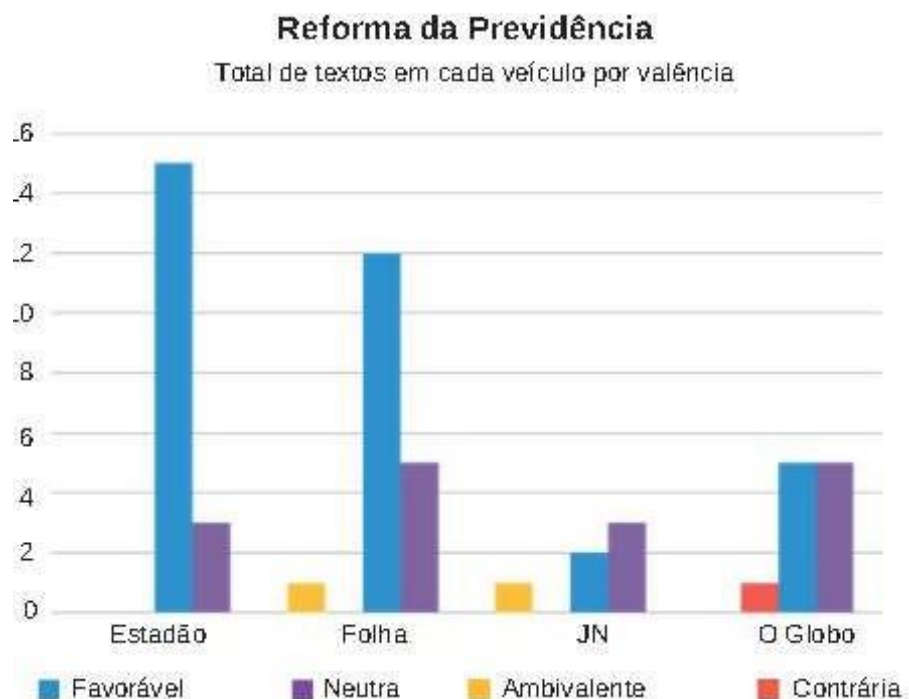
No que tange a cobertura midiática de revistas como Carta Capital e Le Monde Diplomatique Brasil, a reforma do sistema de previdência afeta a redistribuição de renda dos mais necessitados. Sobre essa perspectiva, a PEC 287/16 representa um retrocesso empurrando as dívidas da previdência para cima dos aposentados.

A cobertura de revistas e jornais como Veja, Isto É e Exame estão vinculadas a ideia da redução dos gastos com sistema de previdência, sustentando que a reforma é necessária para a busca da sustentabilidade dos gastos públicos e que, caso isso não ocorra, a previdência vai quebrar.

Como podemos ver na Figura 3.1, quanto os jornais mais acessados¹⁶ pelos dados do site Manchetômetro, é possível observar a forte tendência da mídia nacional a ser favorável ou neutra em relação à reforma da previdência social.

¹⁶A metodologia utilizada pelo site Manchetometro estão relacionadas à capa que é mais compartilhada e acessada.

Figura 3.1 Publicações nas principais mídias sobre a PEC 287/16



Fonte: Manchetometro.

Para Conti (2015), a diferença em como a reforma do sistema de previdência social é abordada na mídia demonstra que a discussão dos gastos previdenciários ultrapassa a barreira do econômica.

Desta forma, esse capítulo buscou apresentar com os economistas e as políticas neoliberais afetaram a reforma do sistema de previdência ocorrida durante a década de 90, e como este movimento continua com a PEC 287/16. Para fazer uma breve apresentação do impacto social, foi demonstrado como a mídia apresenta a atual reforma do sistema de previdência social.

Por fim, a forma como o sistema financeiro brasileiro foi sendo estruturado, principalmente durante as privatizações iniciadas no governo FHC, demonstrava que o campo financeiro brasileiro estava cada vez mais distante de interpretar as necessidades sociais da realidade brasileira. Este processo é solidificado com a ascensão dos economistas para as agências públicas de planejamento e desenvolvimento econômico, aumentando a influência destes sobre as políticas públicas nacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É válido ressaltar que a inclusão econômica, realizada recentemente por meio do aumento dos gastos públicos com seguridade social, requer novas análises, abordagens e estudos acerca da temática. No entanto, pode-se concluir que ao final do século XX, grande parte dos brasileiros já tinha direito aos benefícios do sistema de previdência social. Porém, somente com a Constituição Federal de 1988 que as políticas de previdência são universalizadas para as classes mais marginalizadas, desvinculando-se da meritocracia iniciada com o ex-presidente Getúlio Vargas.

Nesse sentido, a universalização proposta também representa um ponto crucial para entender a participação dos economistas no sistema de previdência social. Isso é possível uma vez que o aumento dos gastos públicos com políticas previdenciárias inflama a discussão entre a sustentabilidade financeira do projeto de previdência nacional, inscrito na CF/88, bem como seus impactos em outras áreas públicas.

Para entender a relação de contribuição dos economistas no processo de construção desse sistema é preciso considerar a expansão da intervenção governamental, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento da cessão de autoridade aos economistas. Historicamente, essa construção é acompanhada pela centralização constante das receitas e gastos previdenciários, o que permite traçar um paralelo com a ascensão dos economistas brasileiros a cargos públicos, pois foi ao longo da participação ativa do governo que importantes órgãos de desenvolvimento econômico tiveram como principais representantes economistas.

No capítulo 2, apresentam-se os argumentos favoráveis à reforma da previdência social de Tafner e Giambiagi (2007) e Meirelles (2017), que podem ser considerados autores neoliberais. Em contraponto, autores como Gentil (2006) e Fagnani (2005), ligados ao estruturalismo, acreditam que o sistema previdenciário não é deficitário, e que a reforma da previdência social é parte de um desmonte das políticas sociais iniciadas durante a CF/88.

Desta maneira, as mais recentes reformas propostas pelo atual governo proporcionaram notoriedade a inúmeras problemáticas contemporâneas da sociedade brasileira, tais como a falta de adequação das leis e do sistema político, social, econômico e tributário à nova realidade da sociedade. Ademais, ressalta-se que a história tributária no país é marcada pela conquista de direitos dos trabalhadores, enquanto fundamentais para a busca de uma sociedade mais justa e igualitária. Tal colocação é possível uma vez que traz uma discussão de classes, pois essas,

antes marginalizadas, passavam a ter direito ao benefício, promovendo, assim, ampla universalização dos direitos previdenciários.

Atualmente, existe uma disputa entre os economistas ligados ao sistema financeiro e os economistas ligados às forças sindicais. Os primeiros afirmam que a previdência é responsável pelo aumento da dívida pública, e os segundos acreditam que o sistema de previdência não apresenta déficit.

Finalmente, o Governo Federal Brasileiro tem um longo caminho a percorrer para garantir um ambiente de crescimento e desenvolvimento econômico socialmente sustentável. Para isso, os policy makers devem procurar estratégias e práticas associadas às experiências históricas e externas, voltadas para maior inclusão na educação, saúde, valorização do trabalho e promoção do desenvolvimento econômico, social e sustentável, como prevê a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHÃO, J. C. Política social e desenvolvimento no Brasil. *Economia e Sociedade*, n. 21, 2012, p.1011-1042.

ABREU, M. P. Crise, crescimento e modernização autoritária, 1930-1945. In: *A ordem e o progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. Cap.3, p.73-104.

ALBUQUERQUE JUNIOR, B. C. L. L.; MIRANDA, M. M. *Democracia, liberalismo e socialismo*. 2002.

AMARO, M. N.; MENEGUIN, F. B. “A evolução da previdência social após a Constituição de 1988”. *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois – Os cidadãos na Carta Cidadã*, vol. 5. Brasília: Senado Federal, 2008.

ANDRIETTA, L. S. et al. *A mercantilização do sistema previdenciário brasileiro (1988-2014)*. 2015.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL; DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira*. 2017. Disponível em: http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2017/02/Previdencia_Doc_Sintese.pdf. Acesso em: 16 mai. 2018.

BEHRING, E. R. *Política social: fundamentos e história*. 6. ed. São Paulo: Cortez, v. 2, 2009. (Biblioteca básica de serviço social).

BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. *Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência/ Rogério Boueri, Fabiana Rocha, Fabiana Rodopoulos (Organizadores)* - Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. 463 p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Íntegra do discurso presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães (10' 23")*. Brasília, 6 nov. 2006. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE--DR.-ULISSES-GUIMARAES-\(10-23\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE--DR.-ULISSES-GUIMARAES-(10-23).html). Acesso em: 02 fev. 2018.

CANTU, R. *A ciência dos economistas: entre dissensos científicos e clivagens morais*. Dissertação – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2009.

CARVALHO, J. L.; FARO, C. (1993). In Clovis (org.). *Previdência Social no Brasil: diagnósticos e sugestões de reforma*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1993.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro, n. 24, 2003, p.85-116.

CARVALHO, J. A. M.; GARCIA, R. A. O envelhecimento da população brasileira: um enfoque demográfico. *Cad Saúde Pública* 2003; 19:725-33.

CARVALHO, S. V. et al. (2017) “A necessidade do cálculo de dispersão, para projeções sobre o comportamento de sistemas previdenciários”. In PUTY, C.A.C.B.; GENTIL, D. L. (orgs.) *A Previdência Social em 2060: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro*. Brasília: ANFIP/ DIEESE; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL.

CONTIN, A. A. et al. *Mídia e economia: limites, fatos e versões: o processo de privatização do governo FHC (1995-2002)*. 2015.

CONSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G. Impacto fiscal da demografia na previdência social. Rio de Janeiro: Ipea, 2017b. (Texto para Discussão, n. 2291). Disponível em: <<https://goo.gl/oTWdgq>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

DIEESE, A. A minimização da Previdência Pública. Nota técnica, n. 168, Janeiro 2017. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec168Pec.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2018.

DRAIBE, S. M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. In: DRAIBE, Sônia M. *Ciências sociais hoje*. São Paulo: ANPOCS/Vértice, 1993, p.13-61.

DRAIBE, S. (2003). Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. *Anais do Taller Inter-Regional "Protección social en una era insegura: un intercambio sur-sur sobre políticas sociales alternativas en respuesta a la globalización"*. Santiago de Chile, PNUD/Cenda.

FAGNANI, E. Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

FAGNANI, E. Brasil: dois projetos em disputa. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 7, n. 84, julho de 2014.

FARIAS, P. C. L. A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação. *Cadernos ENAP*, Brasília, n. 11, 1997.

GASPAR, R. A trajetória da economia mundial: da recuperação do pós-guerra aos desafios contemporâneos, *Cadernos Metrópole*, v.17, n.33, p.265-296, 2015.

GENTIL, D. A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990-2005, Rio de Janeiro: Tese de Doutorado, UFRJ, 2006.

GENTIL, D. L.; ARAUJO, E. C.; PUTY, C. A. C. B.; SILVA, C. P. A. (2017) “Uma análise não convencional para o problema da previdência social no Brasil: aspectos teóricos e evidências empíricas”. In PUTY, C.A.C.B.; GENTIL, D. L. (orgs.) *A Previdência Social em*

2060: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro. Brasília: ANFIP/DIEESE; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL.

GIAMBIAGI, F.; SIDONE, O. J. G. (2018). “A reforma previdenciária e o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)”, Texto para Discussão número 121, BNDES, janeiro.

HOBBSBAWM, E. “Era dos Extremos: O breve século XX –1914-1991”. 2. Ed. Tradução Marcos Santarita. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADAS. Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2000.

IBGE. Censo 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 03 mar. 2018.

KLÜGER, E. (2015). A contraposição das noções de técnica e política nos discursos de uma elite burocrática. *Revista de Sociologia Política*, 23 (55), 75 – 96. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v23n55/0104-4478-rsocp-23-55-0075.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2018.

KLÜGER, E. Meritocracia de laços: gênese e reconfigurações do espaço dos economistas no Brasil. 2017. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

KUCHEMANN, B. E. Envelhecimento populacional, cuidado e cidadania: velhos dilemas e novos desafios. *Sociedade e Estado* 2012; 27:165-80.

LOUREIRO, M. R. Democracia e Globalização: políticas de previdência social na Argentina, Brasil e Chile. *Lua Nova*, São Paulo, n. 100, p. 187-224, jan./abr. 2017.

LOUREIRO, M. R. A participação dos Economistas no Governo. *Revista Análise* vº 17 nº 2. Porto Alegre, 2006.

LOUREIRO, M. R. Economistas e elites dirigentes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 7, n. 20, p. 47-65, 1992.

LOURENÇO, E. A. S.; LACAZ, F. A. C.; GOULART, P. M. “A crise do capital e o desmonte da Previdência Social no Brasil. São Paulo. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0467.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018.

MARQUES, R. M.; MENDES, Á. O governo Lula e a contrarreforma previdenciária. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 3-15, 2004.

MAZZUCHELLI, F. Os anos de chumbo. *Economia e política internacional no entreguerras*. Campinas: Unesp, 2009.

MEIRELLES, H. Reforma da Previdência. Abril 2017. 17 slides. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/centrais-deconteudos/apresentacoes/arquivos/2017/2017-04-17_apresentacao_henriquemeirelles_seminario-valor.pdf/view. Acesso em: 14 mar. 2018.

Ministério da Previdência Social. Anuário estatístico da Previdência Social 2014. Brasília (DF): Ministério da Previdência Social/DATAPREV; 2014.

NERY, P. F. Reforma da Previdência: uma introdução em perguntas e respostas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, dezembro/2016 (Texto para Discussão nº 219). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 20 mar. 2018.

OLIVEIRA, F. E. B. et al. Fontes de Financiamento da Seguridade Social. In: Texto para discussão nº 342 Rio de Janeiro: Ipea, 1994.

PEREIRA, P. A. P. Política social do segundo pós-guerra: ascensão e declínio. In: Revista Serviço Social & Saúde. v. IX, n.10, dez./2010.

PIANCASTELLI, M.; PEREIRA, F. Gasto público federal: análise da despesa não-financeira. 1996. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0431.pdf. Acesso em: 10 mar. 2018.

PIKETTY, T. A economia das desigualdades. Leya, 2014.

PINHEIRO, V. C.; VIEIRA, S. P. A nova regra de cálculo dos benefícios: o fator previdenciário. Informe da Previdência Social, Brasília: MPS, v. 11, n. 11, p. 2, nov. 1999.

RANGEL, L. A.; PASINATO, M. T. M.; SILVEIRA, F. G.; LOPEZ, F. G; MENDONÇA, J. L. (2009) “Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988”, em IPEA (2009), Políticas Sociais: acompanhamento e análise -Vinte Anos da Constituição Federal, Introdução, Nº17. Brasília: IPEA.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. Revista de Economia Política, v.26, n.2, São Paulo, 2006.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. Algumas propostas para o aprimoramento de nosso sistema. In TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (Orgs.). Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

VERSIANI, M. H. “A Republic during the Constituent Assembly (1985-1988)”, in Revista Brasileira de História, São Paulo, vol. 30, n. 60, 2010, disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882010000200013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19 nov. 2017.

World Bank. 2017. A fair adjustment: efficiency and equity of public spending in Brazil: Volume 1 - Overview (English). Washington, D.C.: World Bank Group. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/643471520429223428/Volume-1-Overview>. Acesso em: 20 mar. 2018.

OECD (2018), Social security contributions (indicator). doi: 10.1787/3ebfe901-en (Accessed on 21 February 2018).

APENDICE A – Reconstrução histórica dos principais pontos do sistema de previdência social

1888	<ul style="list-style-type: none"> ❑ O Decreto nº 9.912-A, de 26/03, regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios. ❑ Fixava em 30 anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 anos os requisitos para a aposentadoria. ❑ A Lei nº 3.397, de 24/11, criou uma Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império.
1889	<ul style="list-style-type: none"> ❑ O Decreto nº 10.269, de 20/07, criou o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas de Imprensa Nacional.
1890	<ul style="list-style-type: none"> ❑ O Decreto nº 221, de 26/02, instituiu a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, benefício depois ampliado a todos os ferroviários do Estado (Decreto nº 565, de 12/07). ❑ O Decreto nº 942-A, de 31/10, criou o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda.
1892	<ul style="list-style-type: none"> ❑ A Lei nº 217, de 29/11, instituiu a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte para os operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro.
1894	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Projeto de lei do Deputado Medeiros e Albuquerque visava instituir um seguro de acidente do trabalho. No mesmo sentido foram os projetos dos Deputados Gracho Cardoso e Latino Arantes (1908), Adolfo Gordo (1915) e Prudente de Moraes Filho.
1911	<ul style="list-style-type: none"> ❑ O Decreto nº 9.284, de 30/12, criou a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda.
1912	<ul style="list-style-type: none"> ❑ O Decreto nº 9.517, de 17/04, criou uma Caixa de Pensões e Empréstimos para o pessoal das Capatazias da Alfândega do Rio de Janeiro.
1919	<ul style="list-style-type: none"> ❑ A Lei nº 3.724, de 15/01, tornou compulsório o seguro contra acidentes do trabalho em certas atividades.

Fonte: Elaboração própria com base em Anuário Estatístico (2014).